



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
DOUTORADO EM SOCIOLOGIA**

MARCELO FIGUEIREDO SILVA

**SOCIEDADE LIMITADA: A POLÍTICA DE TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR
PÚBLICO BRASILEIRO**

**São Cristóvão - SE
2021**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
DOUTORADO EM SOCIOLOGIA

MARCELO FIGUEIREDO SILVA

SOCIEDADE LIMITADA: A POLÍTICA DE TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO
BRASILEIRO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade federal de Sergipe (UFS) como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Orientação: Prof. Dr. Ivan Fontes Barbosa

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

Silva, Marcelo Figueiredo

S586s Sociedade limitada : a política de terceirização no setor público brasileiro / Marcelo Figueiredo Silva ; orientador Ivan Fontes Barbosa. – São Cristóvão, SE, 2020.
206 f.

Tese (doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de Sergipe, 2020.

1. Sociologia do trabalho. 2. Terceirização - Brasil. 3. Trabalho. 4. Governança pública - Terceirização. 5. Estado. I. Barbosa, Ivan Fontes, orient. II. Título.

CDU 316.334.22:005.961:005.914.3(81)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
DOUTORADO EM SOCIOLOGIA



MARCELO FIGUEIREDO SILVA

SOCIEDADE LIMITADA: A POLÍTICA DE TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO
BRASILEIRO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Sociologia (PPGS) da Universidade federal de
Sergipe (UFS) como exigência parcial para
obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Aprovada em: 05 de fevereiro de 2021

Banca examinadora:


PROF. DR. IVAN FONTES BARBOSA
DCS - DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS (SOCIOLOGIA)
UFS - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
ivanfontesbarbosa@gmail.com

Prof. Dr. Ivan Fontes Barbosa (Presidente)



Prof.ª. Dr.ª. Maria da Graça Druck de Faria



Prof.ª. Dr.ª. Marley Rosana Melo de Araújo



Prof. Dr. Petronio José Domingues



Prof.ª. Dr.ª. Tânia Elias Magno da Silva

À memória de minha mãe

AGRADECIMENTOS

O exercício da gratidão pode ser frio. Esquecemos com a mesma facilidade com que recebemos. Farei o possível para não esquecer. Foram quase cinco anos, desde a concepção do projeto até sua defesa. Um longo caminho em que esses pequenos gestos se acumulam. Dessa forma, sinto que me tornei grato...

Aos meus colegas da turma de 2016. Com todos mantive uma atmosfera cordial de respeito e troca de conhecimento. A Sérgio, amizade de primeira hora e de quem me tornei fumante passivo. A Cleber. A José dos Anjos, afinidade sem esforço. A Erna (obrigado pelas fotos!). A Divânia. A Allisson, ser humano generoso incomum! A Maurício. A Adrielma. A Ângela. A Aline. A Karina. Um obrigado especial a Pâmella, exemplar como colega!

A Jonatas e Dayanne, os quais, à frente da Secretaria do PPGS, foram exemplares em gentileza, presteza e compromisso.

Às professoras e aos professores do PPGS que contribuíram de algum modo para ampliar meu horizonte intelectual.

Ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS), na pessoa de seus dois coordenadores ao tempo em que lá permaneci, professores Marcelo Ennes e Wilson José, os quais sempre foram solícitos e compreensivos diante de meus questionamentos e dúvidas.

À professora Tânia, que aceitou prontamente ler o texto de qualificação e cujas colocações muito me ajudaram.

Ao professor Ulisses, uma gratidão de longa data transformada em amizade.

Ao professor Dilton, por ter autorizado a pesquisa de campo junto aos trabalhadores da terceirização da UFS.

À própria Universidade Federal de Sergipe, por ter me proporcionado uma licença de dois anos das tarefas laborais que me garantiram dedicação integralmente aos estudos e à qual tenho orgulho de pertencer.

À professora Rosa, entusiasta de primeira hora.

À professora Lívia, generosidade e cumplicidade em todos os momentos. Uma grata amizade tardia!

A César, conversas nem sempre calmas, porém honestas.

A Jean, pela disponibilidade gentil para o diálogo.

Aos meus queridos colegas do DEAPE. A todos tenho muito mais a agradecer do que caberia aqui. A Marcela. A Lucineide. A Andréia. A Caio. A Luyse. A Manu, (sempre ao

lado!). Por fim, um parêntese especial para Letícia. Primeira leitora, primeira orientadora, cujo incentivo foi decisivo!

A Vaneide, gratidão além do especial. Esse trabalho não seria o mesmo sem ela!

A Eline e Micael, amizade para além do trabalho.

A Wagner, simplicidade invejável numa amizade iniciada na juventude. Iluminou o trabalho num momento de escuridão.

A Marluce, companheira de boas e fundamentais conversas. A Adriana e a Fábio, únicos.

A Edivânia. A Rosa. A Andreia. A Marcos, diálogo construtivo.

A Lúcia e a Márcio, parceria inestimável. A Ingrid. A Maurício.

Ao meu pai, apoio à sua maneira. A Ana, sempre acolhedora.

Ao professor Ivan, por ter aceitado me orientar num momento difícil do trabalho.

À professora Graça Druck e ao professor Petrônio Domingues, por suas generosas contribuições e retidão de suas arguições.

À professora Marley.

A todos os trabalhadores associados à terceirização que me concederam parte de seus tempos para ajudar a confeccionar esta tese com seus depoimentos e conversas. Minha eterna gratidão!

Às minhas meninas, Tarsila e Alexsandra. Companheiras de jornada! Um caos num cotidiano enlouquecedor.

Obrigado a todas! Obrigado a todos!

‘All men are physico-chemically equal’, said Henry sententiously. ‘Besides, even Epsilons perform indispensable service’.

‘Even an Epsilon...’ Lenina suddenly remembered an occasion when, as a little girl at school, she had woken up in the middle of the night and became aware, for the first time, of the whispering that had haunted all her sleeps. She saw again the beam of moonlight, the row of small white beds; heard once more the soft, soft voice that said (the words were there, unforgotten, unforgettable after so many night-long repetitions): ‘Everyone works for everyone else. We can’t do without anyone. Even Epsilons are useful. We couldn’t do without anyone...’ Lenina remembered her first shock of fear and surprise; her speculations through half a wakeful hour; and then, under the influence of those endless repetitions, the gradual soothing of her mind, the soothing, the smoothing, the stealthy creeping of sleep...

‘I suppose Epsilons don’t really mind being Epsilons’, she said aloud.

‘Of course, they don’t. How can they? They don’t know what it’s like being anything else. We’d mind, of course. But then we’ve been differently conditioned. Besides, we start with a different heredity’.

‘I’m glad I’m not an Epsilon’, said Lenina, with conviction.

(Aldous Huxley, **Brave New World**, chapter V)

RESUMO

Este trabalho discute o papel do Estado brasileiro na introdução e legitimação do modelo de subcontratação da força de trabalho conhecido como terceirização. Amparado na constatação empírica do seu crescimento vigoroso nas últimas décadas, a análise desse fenômeno no setor público brasileiro parte do pressuposto de que as motivações meramente econômicas envolvidas no processo não asseguram uma satisfatória explicação sociológica. Se, no setor privado, a eficiência produtiva envolvida na alocação de serviço de terceiros, enquanto mecanismo de redução de custos, é uma justificativa plausível à luz do ciclo de negócios, no setor público, o ganho de eficiência intencionado assume significados históricos distintos por força do componente político que o atravessa. Num sentido mais amplo, são os limites do Estado de Bem Estar, como desenvolvido no segundo pós-guerra, que são postos em questão com ascensão do modelo de terceirização no setor público. Em sentido estrito, o estudo dos mecanismos de incorporação e legitimação da terceirização pelo Estado brasileiro deve buscar os componentes políticos envolvidos em nossa formação social. Assim, e uma vez que sua adoção por governos distantes ideologicamente aponta para um mesmo padrão de incorporação com viés de crescimento – constituindo uma verdadeira política de Estado –, deve-se aliar a análise das demandas políticas que acomodam a terceirização na máquina estatal com a descrição dos elementos históricos envolvidos na reprodução social e capazes de influenciar o mercado de trabalho brasileiro. Para tanto, lança-se a hipótese de que a terceirização no setor público brasileiro deve ser compreendida à luz da ascensão de uma classe média constituída à sombra do Estado. Ou seja, na ausência de uma sociedade economicamente complexa, coube ao Estado brasileiro a absorção dos elementos profissionais formados por um sistema educacional de privilégio, o que, no limite, garantia a manutenção da ordem pela construção de certa homogeneidade ideológica. Este traço de nossa história está fortemente associado aos resquícios do sistema escravista tardio que desqualificava as atividades manuais e pouco especializadas, ao tempo que contraditoriamente travava o desenvolvimento das forças de um livre mercado. As consequências sociais desse modelo de incorporação da terceirização pelo Estado brasileiro são mais representativas quando observada a dificuldade de constituição de um sentido público da ação política dado o nível de desmobilização classista e alheamento do espaço público em que é atirada essa parcela da força de trabalho.

Palavras-chave: Sociologia; Trabalho; Terceirização; Estado; Classe média.

ABSTRACT

This work discusses the role of the Brazilian State in introduction and legitimating the subcontracting model of the labor force known as 'outsourcing'. Based on the empirical observation of its huge growth in the last decades, the analysis of this phenomenon in the Brazilian public sector starts from the assumption that the purely economic motivations involved in the process do not guarantee a satisfactory sociological explanation. If, in private sector, the productive efficiency involved in the allocation of outsourced services as a cost-cutting mechanism is a plausible justification in the light of the business cycle, in public sector, the intended efficiency gain assumes distinct historical meanings by force of political components that structure it. In a broader sense, it is the boundaries of the Welfare State, as developed in the second postwar, that are called into question in the rise of the outsourcing model in public sector. In a narrowly sense, the understanding of the mechanisms of incorporation and legitimating of outsourcing in the public sector must focus on the political components involved in our social formation. Thus, once its adoption by ideologically distant governments points to the same pattern of incorporation with growth bias – an effective policy of state –, one must ally the analysis of the political demands that accommodate the outsourcing in the state bureaucracy with the historical elements of social reproduction capable of influencing the Brazilian labor market. Therefore, the hypothesis developed here claims that outsourcing in the Brazilian public sector should be understood in the light of the making of a middle class established in the shadow of the State. In other words, in the absence of an economically complex society, the Brazilian State acted to absorb the professional elements formed by an educational system of privilege, which guaranteed the maintenance of order by ideological homogeneity. This trait of our history is strongly associated with the remnants of the slave system, which disqualifies manual and unskilled activities, while making it difficult to consolidate a society based on the free market. The social consequences of this model of incorporation of outsourcing by the Brazilian State are more representative when observed the difficulty of constitution of a public sense of political action given the level of class demobilization and alienation of the public space in which this portion of the labor force is thrown.

Keywords: Sociology; Labor; Outsourcing; State; Middle Class.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1.	Comparativo da evolução dos gastos federais com pessoal e com terceirização, 2003-2014	p.69
Figura 2.	Trajetória da relação Despesa com pessoal/PIB da União, 1995-2015	p.72
Figura 3.	Evolução dos gastos federais com terceirização a partir do item orçamentário “locação de mão de obra”, 2003-2014	p.75
Figura 4.	Curva de evolução do quantitativo de servidores públicos federais da União - Poder Executivo (Ativos)	p.76
Figura 5.	Comparativo da proporção de emprego público em relação ao número total de empregos entre Brasil e países da OCDE	p.78

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.	Comparativo da variação percentual dos gastos com pessoal e terceirização nos governos do PT, 2003-2014	p.73
Tabela 2.	Quantitativo de Servidores Federais da União – Poder Executivo (ativos)	p.77
Tabela 3.	Definição oficial de classe média em 2012 – renda bruta mensal <i>per capita</i>	p.133
Tabela 4.	Limite de corte e concentração de renda no topo da pirâmide no Brasil (2013) ..	p.134

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAG	Associação Brasileira do Agronegócio
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AMB	Associação Médica Brasileira
ANAMATRA	Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CEF	Caixa Econômica Federal
CIESP	Centro das Indústrias do Estado de São Paulo
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CONALIS	Coordenadoria Nacional de Promoção da Liberdade Sindical
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEM	Democratas
EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
FASUBRA	Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas no Brasil
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MP	Ministério Público
MPT	Ministério Público do Trabalho
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OS	Organizações Sociais
PCCTAE	Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC	Pontifícia Universidade Católica
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RJU	Regime Jurídico Único
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
STF	Supremo Tribunal Federal
TCJ	Termo de Compromisso Judicial
TCU	Tribunal de Contas da União
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UFS	Universidade Federal de Sergipe
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1. Introdução.....	p.13
2. A terceirização em perspectiva.....	p.20
2.1. Uma questão semântica.....	p.21
2.2. Inércia estrutural.....	p.26
2.3. Dos fins e dos meios.....	p.36
2.4. O sentido da terceirização.....	p.46
3. Disputas políticas e a política da terceirização.....	p.57
3.1. Construção lógica da reforma.....	p.58
3.2. A política da terceirização.....	p.64
3.3. Construção lógica da ruptura.....	p.80
4. A terceirização no contexto da reforma do Estado.....	p.92
4.1. O discurso da eficiência.....	p.93
4.2. A política do MARE: <i>gerencialismo</i> e burocracia.....	p.101
4.3. Política de contenção.....	p.111
5. A terceirização e a classe média brasileira.....	p.121
5.1. Qual classe média?	p.122
5.2. O mercado de postos públicos.....	p.137
5.3. Dependência como projeto.....	p.145
6. A terceirização e seus descontentes.....	p.150
6.1. Dinâmica histórica: trajetórias.....	p.151
6.2. A terceirização em seu labirinto.....	p.163
6.2.1. O avesso do avesso	p.164
6.2.2. “Não vai me custar nada”	p.168
6.2.3. Crônica salarial.....	p.170
6.2.4. Desmobilização classista.....	p.178
6.3. A terceirização vista da base.....	p.182
7. Conclusão.....	p.191
8. Referências bibliográficas.....	p.195

1. INTRODUÇÃO

O laissez faire não era um método para se atingir alguma coisa, era a própria coisa a ser atingida.
(Karl Polanyi, **A grande transformação**)

Este trabalho busca construir uma explicação sociológica para o processo exitoso de consagração da terceirização no setor público brasileiro nas últimas décadas. Discuto não apenas os mecanismos institucionais e dispositivos normativos que possibilitaram essa ascensão, mas principalmente as condições históricas e políticas que garantiram sua legitimação social. Por fim, defendo que o crescimento vigoroso desse modelo de subcontratação da força de trabalho dentro da burocracia de Estado ocorre como consequência natural de uma solução política conservadora de longo prazo.

Adotada sucessiva e indistintamente por governos num amplo espectro ideológico, a terceirização no setor público extrapola os limites dos motivadores econômicos do fenômeno, baseados na lógica da flexibilização e da eficiência produtivas. De certa forma, o fundamento econômico originário da terceirização assume um papel quase que secundário na prática. Com isso não estou afirmando que o domínio econômico não seja determinante para o êxito da terceirização, afinal, as discussões sobre disciplina fiscal, de natureza macroeconômica, serão um importante demarcador político do seu crescimento. Contudo, sua sustentação política corria em outra raia, como possibilidade de instrumentalizar a terceirização para um mesmo fim: garantir a estabilidade política do Estado.

No governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a terceirização se fortalecia diante do compromisso com o enfraquecimento da burocracia estatal, vista como um entrave à governabilidade e à liberalização econômica. No período imediato, governos Lula e Dilma (2003-2016), apesar da clara reversão desse cenário com a expansão do aparelho estatal num contexto de fomento à política de pleno emprego e de ganhos reais do salário mínimo, a política de terceirização permanece não só inalterada, como apresenta forte viés de crescimento. A terceirização assumia ares de uma verdadeira política de Estado.

Espécie de acordo classista entre o topo e o meio da pirâmide social, a adesão à terceirização pelo Estado cumpria não um, mas diferentes compromissos políticos. Em comum a esses dois períodos históricos, além da forte desmobilização classista, seja sindical ou não, no bojo da precarização crescente do trabalho no capitalismo financeiro, havia o compromisso pela manutenção da política de emprego público que historicamente funcionou como um esteio econômico para os filhos da elite e para membros mais escolarizados das

camadas médias urbanas contra os riscos de desclassificação social. Numa estrutura social com poucas oportunidades de mobilidade, esse acordo cumpria a tarefa de emular o mercado.

Nesse sentido, os conceitos de *atividade-fim* e de *atividade-meio* organizam na prática o discurso sobre a terceirização e resumem o processo histórico-político que fornecerá o fundamento de sua legitimação. É que esse “sistema de preferências”, que manteve intocados da terceirização grupos profissionais com maior capacidade de mobilização e protagonismo político, encontrava agora seu fundamento político-jurídico naquela separação categorial. Dessa forma, a “modernização” econômica representada pela terceirização transformava-se num recurso político que favorecia a manutenção da estabilidade do sistema social, amparado que estava na reprodução histórica da desigualdade, herança do escravismo.

A solução política conservadora consistia nisso: assegurar que a precariedade inerente ao modo de acumulação capitalista não atingisse os estratos médios da sociedade, sustentáculo ideológico e político do Estado. Esse não fora exatamente um arranjo social novo para o problema do emprego no país. Constrangido o mercado de trabalho pela presença do regime escravocrata na sociedade brasileira, esse arranjo, entranhado nas relações sociais como força ideológica, perdurou numa longa temporalidade. A terceirização era uma possibilidade de atualização histórica sem desestruturar a reprodução desigual da sociedade. O que há de novo, portanto, é a mobilização de uma retórica econômica “moderna”, baseada no conceito de flexibilização produtiva, porém dentro de uma gramática das relações sociais tradicional. A histórica desqualificação e superexploração do trabalho subalterno ganhava nova configuração. O Estado torna-se, portanto, o espaço de mediação política da terceirização, consagrando a distância social entre *atividade-meio* e *atividade-fim* como um sucedâneo histórico da dicotomia trabalho intelectual e trabalho manual tão presente na sociedade brasileira do século XIX.

Dessa forma, procuro reconstituir parte da movimentação dos principais agentes econômicos e políticos envolvidos nos embates pelo controle normativo-ideológico do fenômeno. Para tanto, compreendo aqui os *atos de Estado* (BOURDIEU, 2014) para além da tese de sua submissão automática à lógica do capital ou de sua captura política por grupos dominantes com acesso privilegiado ao aparato estatal. Sendo em grande medida tudo isso, é importante ressaltar que o estudo da terceirização no setor público brasileiro periga esvaziar o papel do Estado no processo de legitimação da terceirização caso seja tomado como um mero instrumento de interesses particulares. Parafraseando Pierre Bourdieu (2014), fazer triunfar os interesses particulares significa fazer triunfar o Estado (o público, o universal). Em síntese, há interesse no desinteresse.

Os temas da reestruturação produtiva e da flexibilização das relações de trabalho, processos socioeconômicos intensificados no Brasil com o movimento de abertura econômica no início da década de 1990, têm sido objeto de estudo há algum tempo no campo da Sociologia do Trabalho. Uma preferencial localização em torno dos problemas decorrentes da terceirização no setor produtivo na iniciativa privada, seja inicialmente no setor industrial, o qual, no início da década de 1980, respondia por cerca de um terço de toda produção brasileira, seja posteriormente com o crescimento do setor de serviços, era justificada. Tal balanço investigativo acompanhava, portanto, as próprias mudanças na estrutura produtiva da sociedade brasileira (BRIDI; BRAGA; SANTANA, 2018).

Paralelo a essas transformações no setor produtivo, a terceirização no setor público brasileiro ganhava força, sobretudo, a partir dos anos 1990. Entretanto, as pesquisas sobre essa área específica possuem um caráter bem mais difuso quanto ao objeto de estudo (DRUCK *et al.*). Igualmente importante de se apontar é que frequentemente o Estado é abordado como um mero regulador de todo o processo de ampliação da terceirização. Perde-se com isso certa problematização do caráter “interessado” do Estado, bem como suas nuances históricas.

A pesquisa de temas associados ao Estado, conceito em si de difícil definição, tende a concentrar a análise num contraponto ao conceito de sociedade civil, o que, acredito, decorre da distância sociológica entre teorias fortes consagradas tanto ao trabalho “produtivo” no capitalismo quanto à burocracia. É como se suas lógicas fossem impermeáveis umas às outras. Com tudo isso, fica parecendo por vezes que o papel do Estado é o de mera correia de transmissão dos interesses de grupos sociais, assumindo uma posição subsidiária, passiva, quando na verdade não seria estranho pensar que o Estado também “atua”, às vezes até contra a sociedade¹. Certo efeito de consenso sobre valores manifestados nos atos de Estado estão a um só tempo fora e dentro da sociedade, mas perseguem a estabilidade social, seja ela qual for, violenta ou não. Portanto, parto do pressuposto de que há agência suficiente do Estado no processo de construção e consolidação da terceirização no setor público, e cabe à análise questioná-la.

¹ Não deve ser tomada como exagerada a ênfase posta por Durkheim (2013) nessa separação entre sociedade e Estado, uma vez os mecanismos de integração lógica e moral da vida social permitem tal separação em nível analítico. Para o sociólogo francês, “quando o Estado pensa e decide, não se deve dizer que é a sociedade que pensa e decide por ele, mas que ele pensa e decide pela sociedade. Ele não é um simples instrumento de canalizações e concentrações. É, num certo sentido, o centro organizador dos próprios subgrupos” (p.69-70).

Os elementos históricos que subsistem nas relações sociais não devem ser desprezados. Nesse caso, o Estado não faz apenas atualização histórica, mas faz o “moderno” ser atravessado pela história que está presente nas estruturas tradicionais de dominação.

Num certo sentido, as interpretações sociológicas canônicas sobre o Estado confluem no escopo analítico e não podem simplesmente ser desconsideradas. Os mecanismos de legitimação consensual de corte weberiano são tão importantes quanto a ênfase posta nos fundamentos práticos e lógicos da integração social proposta por Durkheim. Além do mais, são inegavelmente eficazes os efeitos da dominação classista exercida através dos instrumentos de coerção do Estado de corte marxista. Imagino reconhecer essa confluência conceitual quando leio a seguinte afirmação de Pierre Bourdieu (2014), “o Estado não é um simples instrumento de coerção, mas um instrumento de produção e reprodução do consenso, encarregado de regulações morais” (p.203).

De toda sorte, um dos objetivos neste trabalho é compreender a atuação do Estado no processo de legitimação da terceirização no setor público brasileiro. Portanto, parto do princípio de que “o Estado é a instância legitimadora por excelência, que ratifica, soleniza, registra os atos ou as pessoas, fazendo aparecer como algo óbvio as divisões ou as classificações que ele institui (BOURDIEU, 2014, p.203). A separação categorial entre *atividade-fim* e *atividade-meio*, com que o Estado organizará a terceirização, é uma dessas “classificações” legitimadas e legitimadoras da desigualdade social brasileira no mundo do trabalho.

Essa opção teórica decorre da necessidade de se construir um modelo explicativo que transborde os limites interpretativos que leem a terceirização no setor público apenas pela ótica da captura (ideológica e material) do aparato estatal diante da lógica irrefreável do capital financeiro. Esse é sem dúvida um aspecto fundamental da dominação classista na sociedade neoliberal, que a faz avançar sobre o Estado, como já apontado por Dardot e Laval (2016), mas não único.

Entendo que a descrição dos instrumentos institucionais que normatizam essa legitimação da terceirização encampada pelo Estado demanda da análise uma compreensão do próprio Estado como um complexo de dominação também simbólica, afinal “há uma política reconhecida como legítima, quando nada porque ninguém questiona a possibilidade de fazer de outra maneira” (BOURDIEU, 2014, p.39). O recalque ideológico da violência histórica contra o trabalho subalterno presente na estruturação do mercado de trabalho brasileiro é um elemento carregado de simbolismo, mas cujos impactos são concretos para o trabalhador da terceirização.

Este trabalho está dividido em dois momentos analíticos que, apesar de contíguos em seu tratamento teórico, envolvem escolhas metodológicas específicas. No primeiro momento da análise, baseio-me em fontes impressas para desenvolver o argumento central deste trabalho na forma da hipótese de que a terceirização no setor público brasileiro é uma solução política conservadora de longo prazo. Nesse momento da análise, a ênfase é dada ao desenvolvimento histórico do mundo de trabalho num país cuja herança do escravismo estrutura ainda hoje as relações sociais. No segundo momento, a análise está estruturada a partir de depoimentos colhidos junto a trabalhadores da terceirização no serviço público e busca apanhar as percepções mais subjetivas daqueles que vivenciam diretamente a precarização decorrente desse modelo de subcontratação.

No capítulo I, faço a exposição dos fundamentos teóricos que nortearão a abordagem do tema central desta pesquisa. A seguir, para a construção do capítulo II, procuro construir algum tratamento estatístico a partir de dados apresentados nos relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU). O objetivo é ilustrar em números o crescimento da terceirização, ainda que o país não disponha de números consolidados sobre esse modelo de subcontratação no setor público. Nessa área, os dados são dispersos, fragmentados e variáveis ao sabor da metodologia empregada pelo Estado. Acaba sendo uma grande caixa-preta. Os números trabalhados aqui são, portanto, parciais, mas que diante do crescimento contundente apresentado aponta com clareza a tendência, que é o centro do meu argumento.

Utilizo um recorte temporal (1995-2015) com o objetivo de distinguir claramente dois momentos históricos e que têm no comportamento fiscal do Estado sua referência base. Capta, portanto, os governos FHC e os governos Lula-Dilma. É o período em que a terceirização avança vigorosamente no país. Esse corte procura unir a noção de “bloco histórico” de Gramsci (1999), enquanto articulação entre conteúdo e forma, num movimento de totalidade, às particularidades dos programas políticos dos dois governos. A escolha pela data-limite 2015, não 2016, como seria natural, procura capturar o momento de ruptura quando forças de reação inviabilizam o governo da presidente Dilma com a abertura do processo de Impeachment.

No capítulo III, faço uso da bibliografia produzida institucionalmente pelo MARE, para a discussão sobre reforma do Estado.

Para a construção do capítulo IV, apoio-me, sobretudo, na historiografia brasileira já consagrada como base para o desenvolvimento da discussão sobre a classe média e sua

relação com o Estado. É, no fundo, um grande esforço de síntese interpretativa. O que indica uma possibilidade real de tentativa à generalização contra o caso particular, pois é o momento que mais se afasta da empiria também. Nessa escolha, há, sobretudo, o risco de incorrer naquilo que Bourdieu (2014) chamou com ironia de “lucidez ex-post” e que consiste em pressupor as “causas a partir dos efeitos conhecidos” (p. 77).

Outra situação limite dessa escolha é a temporalidade estendida. A síntese faz obscurecer as particularidades da história, as nuances da dinâmica social. Num texto em que analisa três obras que tratam da transição do trabalho escravo ao trabalho livre no Brasil Petrônio Domingues (2008) chama atenção para os limites envolvidos na escolha por uma escala analítica ampliada. O risco é o de se projetar na análise determinações e não possibilidades históricas. É um risco que tenho consciência ao mergulhar na historiografia brasileira para compreender a formação da classe média, mas que decido correr, pois que central à construção de minha hipótese.

No capítulo V, trago ao primeiro plano os resultados de técnicas de pesquisa como entrevista e observação direta. Os objetivos são dois: a) registrar as percepções mais subjetivas dos impactos da terceirização sobre seus trabalhadores e b) discutir as contradições envolvidas no discurso da eficiência que buscava justificar o modelo de subcontratação na burocracia estatal. Para tanto, foram feitas dez entrevistas semiestruturadas com trabalhadores da terceirização em serviço em órgãos estatais.

Inicialmente, a pesquisa pretendia abordar apenas trabalhadores da UFS, por isso o maior número de participantes, oito. Contudo, ao longo da pesquisa senti necessidade de comparar esses depoimentos com o de trabalhadores de outros órgãos, caso da Petrobras e da Caixa Econômica Federal (CEF). Não obstante contar com uma entrevista de cada um desses órgãos, pude desenvolver conversas informais com outros trabalhadores, o que me forneceu um panorama mais amplo para a compreensão dessas contradições. Por fim, concentrei minha atenção sobre trabalhadores em posições “médias”, ou seja, posições que exigiam certo nível de escolaridade, pois forneceria o contraste necessário com funcionários efetivos, uma vez que ambos competem pelas mesmas posições. No texto, esses trabalhadores aparecem na forma de pseudônimos e com poucas informações pessoais, uma vez que o sigilo das identidades foi a condição para a gravação dos depoimentos.

Igualmente importante para o desenvolvimento da pesquisa foi o trabalho de observação direta. Uma vez que também servidor público da UFS, pude presenciar *in loco* as contradições e violências no cotidiano da terceirização no serviço público. Sem essa experiência do olhar cotidiano, muitas das questões suscitadas aqui não teriam para mim a

clareza necessária para projetar uma interpretação do fenômeno. A riqueza das inúmeras conversas travadas nos corredores com os trabalhadores da terceirização e as confissões em *off* feitas a mim, forneceram boa parte da linha argumentativa deste trabalho.

Contudo, ainda que o acompanhamento síncrono dessas relações possibilite uma visão enriquecida da violência simbólica muito presente no mundo do trabalho da terceirização, é a projeção histórica que guia a análise do fenômeno que empreendo. Senti, desde o início, que, sem voltar à história da sociedade brasileira, minha compreensão da terceirização teria se diluído no reino do já tornado impensável. Nisso, apenas procurei seguir (mal, provavelmente) a lição de Pierre Bourdieu (2014):

Não se pode fazer a sociologia de um fenômeno contemporâneo sem fazer uma história genética e uma sociologia genética desse fenômeno. [...] O sociólogo é alguém que faz história comparada sobre o caso particular do presente; o sociólogo é um historiador que toma por objeto o presente, com a ideia preconcebida de constituir o presente como caso particular e de ressituar-lo no universo dos casos possíveis (p.132-133).

2. A TERCEIRIZAÇÃO EM PERSPECTIVA

Ficamos em silêncio. Por que ficamos em silêncio?
(Svetlana Aleksiévitx, **Meninos de zinco**)

Neste capítulo, exponho os fundamentos teóricos com que pretendo abordar o tema da terceirização no setor público. Parto inicialmente de uma questão semântica. Problematizo o modo como a utilização ostensiva do vocábulo “terceirizado” no cotidiano da administração pública comporta bem mais significados do que a simples representação de uma relação de trabalho. Seu uso carrega em si o peso histórico de relações sociais constituídas sob a violência da desqualificação do trabalho subalterno. De alguma forma, a originalidade contida na adaptação de um conceito econômico às particularidades de nossa estrutura social é um sinal de como o discurso da modernização da gestão pública estatal que norteará a implementação da terceirização como política de pessoal do Estado não pode ser deslocado de seu contexto histórico, da gramática social local que garante sua reprodução.

A persecução desses significados sociais subjacentes ao uso do vocábulo levará a argumentação a se concentrar em três pontos que se sucedem como camadas mais profundas à medida que encara a história do país. Argumento que a histórica desqualificação do trabalho subalterno no país sustentará o caráter prático da separação categorial entre *atividade-fim* e *atividade-meio*, central para a compreensão do modo como a terceirização aos cuidados do Estado foi se imiscuindo no aparelho estatal sem desarticular, ou ao menos sem gerar grandes sobressaltos, a política de emprego público. O êxito obtido pela terceirização no setor público participa dessa estratégia de reprodução da desigualdade, sobretudo porque projetava o espaço viável da “modernização”, ou seja, o alcance da terceirização.

Consequência política da estruturação de um mercado de trabalho baseado na utilização do trabalho compulsório, a ação do Estado para amortecer as insatisfações geradas nas classes dominantes em relação ao perigo de desclassificação social dita o ritmo da fixação de um projeto de classe média urbana brasileira. Portanto, busco desdobrar a explicação do fenômeno da terceirização no setor público em fatores históricos. A síntese das relações de força da sociedade envolvida na utilização do vocábulo “terceirizado” atualiza o suposto moderno na rearticulação dos mecanismos de dominação. É claro que o elemento moderno da terceirização associado à dominação capitalista é parte estruturante das novas relações de trabalho flexíveis e força os limites sedimentados da linguagem política tradicional. Contudo, seu sentido contrário também é verdadeiro.

2.1. Uma questão semântica

Sua presença é tão massiva quanto silenciosa. Na história recente do país, poucos são os ambientes administrativos associados à burocracia estatal cuja organização não contenha um contingente suficientemente grande de trabalhadores identificados por um qualificativo que, talvez por servir mais a esconder que revelar, tem sido consagrado no vocabulário corrente do mercado de trabalho. Olha em volta, e lá estarão eles, os “terceirizados”, assim denominados de modo desabonador, a dividir cada vez mais espaço com o tradicional quadro do funcionalismo público.

Presença fluida e imprecisa, essa massa de trabalhadores preenche espaços sem, contudo, aderir à classe. Moderna afirmação econômica do trabalho pela correspondente negação do *status* social. Se a incorporação do vocábulo ao léxico cotidiano do mundo do trabalho busca traduzir as mudanças no campo produtivo, seu uso ostensivo no aparelho de Estado tende a desconstruir os limites econômicos dessa relação de trabalho. De fato, o termo se impôs na gramática burocrática para além da representação de um modelo de eficiência econômica ditado pela lógica da flexibilização produtiva no capitalismo tardio. Quando assim substantificado², “o terceirizado”, seu significado assume o peso histórico das relações de força presentes na sociedade brasileira, projetando-se quase como um estigma.

Se, na moderna sociedade de classes, o qualificativo profissional acompanha naturalmente a construção da própria identidade social do trabalhador, na terceirização essa relação apresenta fronteiras mais borradas. Que um médico ou um professor possuam um *status* social associado fortemente à formação profissional soará em certa medida trivial. Mesmo para o operário no chão da fábrica, o qualificativo profissional se apresentava como um símbolo, uma garantia de pertencimento. O sociólogo norte-americano Richard Sennett (2014), ao retomar uma passagem da obra do historiador Edward Thompson, lembra como “no século dezenove mesmo trabalhadores menos favorecidos, com maus empregos, desempregados ou simplesmente sobrevivendo de emprego em emprego, tentavam definir-se como tecelões, metalúrgicos ou camponeses” (p.143).

² Comparativamente, na língua inglesa, encontramos o vocábulo *outsourcing* representando o processo geral de subcontratação a que denominamos, no Brasil, de terceirização. Já o adjetivo *outsourced* representa indistintamente tanto a empresa que presta um serviço quanto o próprio modo de produção flexível. Há ainda o uso do vocábulo *outsourcer* utilizado em referência ao tomador do serviço, neste caso, a empresa. Porém, em referência ao trabalhador envolvido diretamente na relação de trabalho, usa-se comumente a expressão *outsourced worker* (trabalhador terceirizado), não sendo encontrada, entretanto, e salvo engano, referência à substantificação (“o terceirizado”) tão generalizada e presente na linguagem cotidiana no Brasil. Aqui, uma espécie de anomalia social reside nesse traço de originalidade linguística. Uma enganosa e perigosa proximidade afetiva desenvolvida a partir de uma brutal descaracterização da constituição profissional do trabalhador.

Hoje, o ideal de construção de um sentido de carreira associada à posse de uma qualificação profissional tem se distanciado para esse trabalhador da terceirização. A flexibilidade que lhe é exigida guarda pouca relação com o horizonte de um processo permanente de aperfeiçoamento profissional e aquisição de novas habilidades.

Sob a capa da formalização de um vínculo empregatício – afinal estão dadas determinadas garantias legais³ – mascara-se a crescente política de desmobilização classista operada pelo Estado brasileiro, com consequências também para essa “crise de identidade” pelo trabalho. Dessa forma, o incontornável processo de precarização do trabalho desse trabalhador torna-se um elemento determinante da instabilidade emocional exposta por muitos, impondo-lhes uma descontinuidade narrativa da vida social de modo talvez mais contundente que a outros trabalhadores.

O denominado “terceirizado” representaria então um tipo de trabalhador que perde abruptamente sua identidade profissional ou vê inviabilizada a construção de uma narrativa laboral de longo prazo⁴. Quando alocado na administração pública, tal perda parece se exacerbar por conta da rigidez burocrática que acompanha as carreiras de Estado, o que faz com que os depoimentos de seus trabalhadores adquiram um tom maior de frustração.

Representativo desse *tensionamento emocional* é o modo como certa expressão de “frustração” com os rumos tomados pela “carreira” aparece em alguns depoimentos de trabalhadores da terceirização colhidos para este trabalho. Esse sentimento, muitas vezes alternado com um sentido de “queda”, é mais presente particularmente naqueles que já possuem maior tempo de escolarização e mais frequentemente curso superior. Tais queixas se estruturaram em termos da ausência de reconhecimento, mas também na limitação de espaços para se projetar profissionalmente.

³ “O trabalhador pode perfeitamente estar precarizado, ainda que submetido a relações de emprego formais” (BRAGA, 2012, p.249).

⁴ Decorre mais uma vez de Richard Sennett (2014) o *insight* de que “o tempo de curto prazo, flexível do novo capitalismo parece excluir que façamos uma narrativa constante de nossos labores, e portanto uma carreira” (p. 146). Unir conceitos como carreira, profissionalização e narrativa à lógica da flexibilização do novo capitalismo possui o mérito de chamar atenção para os impactos sociais que ultrapassam os limites do mercado de trabalho. Entretanto, recorro apenas parcialmente à tese derivada da “corrosão do caráter” do autor. Menos por discordância teórica que por alcance analítico. Ou seja, não somente os aspectos discursivos envolvidos no uso do conceito de caráter extrapolam os limites do presente trabalho, mas o próprio escopo da discussão daquele autor, que mira condições específicas da sociedade estadunidense relativas aos setores mais dinâmicos de sua economia, impõe à reflexão atenção às condições de desenvolvimento histórico de uma economia estruturalmente distinta como a brasileira. Além do que os problemas decorrentes do aprofundamento da terceirização no setor público brasileiro exigem compreensão específica de nossa formação social, dada a forte intervenção estatal envolvida na rotina da ação burocrática. Ainda assim, interessa aqui perceber como “a nova linguagem da flexibilidade” descrita por Sennett (p.50) constrói desafios análogos ao expor o trabalho a essa nova política econômica de desconstrução daquelas rotinas burocráticas e que acabam por extravazar para as relações sociais do trabalhador, seja ele um empregado de empresas de alta tecnologia norte-americanas, seja ele o *terceirizado* da administração pública brasileira.

A trajetória profissional de uma das minhas primeiras entrevistadas, identificada aqui sob o pseudônimo de Vilma, resume em parte as dificuldades desse trabalhador que não encontra um lugar profissional que lhe possibilite construir um sentido de carreira. Requisitada frequentemente para tarefas administrativas distintas sem que isso denote flexibilidade, antes uma pressão por execução mais rápida e descentrada das demandas, alternando os setores ao sabor das necessidades de momento da administração, o que lhe é requisitado guarda pouca relação com suas expectativas de construção de um sentido linear de carreira.

Vilma, 34 anos, possui uma graduação no currículo e experiência anterior em trabalhos que lhe possibilitaram condições mais favoráveis de salário e autonomia intelectual, segundo seu relato. É essa base que lhe fornece uma perspectiva comparativa e contrastante do ambiente burocrático. Em 2012, diante de uma situação de desemprego, Vilma aceita uma indicação para trabalhar para uma empresa prestadora de serviço na Universidade Federal de Sergipe (UFS), sua primeira experiência nesse tipo de emprego. Confrontada com o novo horizonte laboral, constata: “na minha cabeça eu era muito, e a gente recebe aquele baque, que você é ninguém aqui por ser terceirizada” (Depoimento #2).

Ao vê-la assumir o qualificativo já tão naturalizado no local de trabalho, pergunto-lhe sobre o impacto emocional dessa forma de tratamento. Como que reafirmando sua posição distinta decorrente de sua formação e experiência de trabalho, Vilma expressa, quase como uma repreensão, um sentido de identidade profissional e de carreira, ainda que precário: “eu jamais me apresento como terceirizada, não. Eu me apresento como gestora de recursos humanos, que é o que eu trabalhei” (Depoimento #2).

O relato que Vilma constrói procura manter a integridade de uma identidade profissional já precarizada. Porém, a realidade do trabalho mediado pelo mercado e exercido para o Estado parece dotá-la de um sentido simbólico de queda. Quando a questiono a respeito das possibilidades de construção de um sentido de carreira profissional, ela parece traçar uma narrativa bem delineada, como a justificar sua posição atual: “a minha [carreira] caiu. Ela começou bem. Eu me formei, melhorei. E aí tive uns contratemplos que me fizeram cair, vir pra baixo e parar aqui. Não progredi, né? Na verdade, vir pra cá é como se fosse um castigo” (Depoimento #2).

É importante que se ressalte que não somente a questão salarial (a terceirização implicou em redução salarial para Vilma) parece incomodá-la, mas um sentimento recorrente de queda profissional, uma espécie de sombra constante do risco de desclassificação social

que acompanha o trabalho na terceirização. Seu horizonte profissional é atravessado pela incerteza. Mas por que castigo? Insisto. E ela responde de forma direta.

No órgão público, terceirizado não tem valor. No privado você é mais reconhecido. No privado você tá amparado, são todo mundo igual ali, e aqui não. Aqui sempre tem uma classe mais alta que você, mesmo sendo mais burro que você. Na terceirização parece que é cultura, baixar você, você tem que tá baixo, você não pode subir. Se você mostrar um pouquinho a mais em vez de ser bom, não, é ruim pra você (Depoimento #2).

Aquilo que à primeira vista poderia ser percebido como uma avaliação excessivamente subjetiva do trabalho, decorrência de um desencaixe de expectativas, na verdade expressa certa consciência dos limites da terceirização. A afirmação projeta-se para além da mera exposição das dificuldades cotidianas envolvidas na construção de uma rotina organizacional. Expõe algo central para a discussão proposta aqui. O estigma social que acompanha a desvalorização do trabalhador vinculado à terceirização, e potencializado pela própria estrutura da burocracia estatal, reflete condições históricas de estruturação do mercado de trabalho brasileiro, alicerçado num consistente rebaixamento do trabalho subalterno, associado espuriamente ao trabalho manual, herança de nossa formação escravocrata⁵.

A substantificação naturalizada pela linguagem cotidiana, utilizada de modo metonímico – a parte representando o todo –, expõe cruamente as tensões não declaradas decorrentes da fragilização dessa relação de trabalho, reforçando seu aspecto subsidiário e transitório numa organização, o que indica ao mesmo tempo a preponderância da lógica do

⁵ Recorro aqui substancialmente ao tema da desqualificação do trabalho na forma como explorada por Adalberto Cardoso (2019), cuja obra, construída em diálogo franco com a historiografia, recorre ao conceito de “degradação do trabalho manual”, compreendido como uma das “consequências da lenta transição” no país do regime de trabalho compulsório ao trabalho assalariado. Para o autor, essa é uma abordagem que permite explicar a “configuração social que deu sentido às relações de classe tecidas nos inícios da constituição da ‘ordem social competitiva’ no Brasil” (p.50). Entretanto, longe de se supor que esse momento formativo esteja completamente ultrapassado pelo avanço da ordem capitalista, como se poderia tentar deduzir da afirmação de que o “seu resgate do ressaibo da impureza e da degradação levaria ainda muitas décadas” (p.58), é importante perceber que o mercado de trabalho brasileiro parece se estruturar ainda fortemente sobre essa “degradação” de origem, uma desvalorização secular associada à ausência de liberdade simbolizada no trabalho compulsório e abusivo do escravismo, mas perene na concretude da desclassificação social do “terceirizado”. Em seu sentido histórico, como afirma o próprio Adalberto Cardoso (2018) em outro lugar, “a imagem do trabalho e do trabalhador consolidada ao longo da escravidão fez-se portanto da sobreposição de hierarquias sociais de cor, de *status* social associado à propriedade e de dominação material e simbólica, numa mescla de sentidos que convergiram para a percepção do trabalho manual como algo degradado” (p. 80). Na verdade, a permanência de suas consequências mais nefastas se faz presente no processo de desqualificação profissional e consequente estigmatização social de um grande contingente de trabalhadores em constante processo de precarização do trabalho, ainda que dentro do mercado formal de empregos, e o aumento de seu distanciamento do topo da pirâmide, o que impõe a exacerbação de certo padrão de imobilismo e de reprodução social desigual tão presente em nossa formação social. Assim, não é possível entendermos os mecanismos de legitimação social da terceirização sem um olhar de fundo para nossa história.

capital sobre a totalidade da vida social e um *arcaísmo* estruturante do mercado de trabalho no país, expresso numa profunda desigualdade.

A força com que essa linguagem tem impregnado o ambiente burocrático estatal impõe à análise uma via de mão dupla. É que a terceirização encampada pelo Estado testa os limites do discurso econômico que a sustentou como princípio reformista ao mesmo tempo que projeta sobre essa relação de trabalho toda a tensão ideológica existente por trás do seu aproveitamento político. Ou seja, a terceirização, ato originário econômico, terá seu significado reacomodado politicamente no setor público, uma vez que o Estado não é apenas um ente social passivo, a serviço de interesses difusos, mas parte interessada no processo de reprodução social. A regulação estatal, que assegurou a viabilidade da terceirização no país, garantia igualmente que a alocação dessa massa de trabalhadores no setor público preservasse a estabilidade do sistema através da manutenção da reprodução social da desigualdade ao manter intocados da terceirização determinados segmentos sociais capazes de influenciar as disputas políticas.

A construção dessa retórica política, concentrada na projeção social das figuras jurídicas da *atividade-fim* e da *atividade-meio*, e que possibilitou a separação categorial dos trabalhadores guardava as profissões “de mando” do alcance da terceirização, reservada esta à massa de trabalhadores com pouca qualificação. No fundo, tratava-se de uma atualização histórica das formas de controle do acesso, distribuição e circulação dos recursos econômicos regulado num “mercado de postos públicos”, expressão que tomo de empréstimo a Sérgio Miceli (2010), e operado nas frestas institucionais do Estado.

A presença dessa separação categorial é parte central da argumentação perseguida neste trabalho. A partir dela serão estruturadas as discussões sobre a qualidade e o alcance da terceirização no país, mas, sobretudo, fornecerá uma base ideológica para a legitimação de seu crescimento no setor público. São igualmente mobilizadas como fundamento lógico de políticas econômicas que se alimentam da desigualdade social necessária no processo de precarização do trabalho. Reproduz-se, com isso, um sistema social historicamente amparado na desqualificação do trabalho manual, associado aos “de baixo”. Portanto, se para sucessivos governos a terceirização se tornara supostamente um modelo de gestão de pessoal “incontornável” para o aparelho de Estado no final do século XX, ao menos não deveria desestruturar as regras do jogo.

Por trás do nominativo “o terceirizado”, original e historicamente localizado, subsistem as relações de força que marcam o conflito capital/trabalho, mas também políticas residuais que legitimam uma ordem social estruturalmente violenta e desigual. Seu uso

generalizado, apreensível mesmo em páginas oficiais de órgãos do Estado, assume aquilo que já se encontra consagrado no cotidiano. É nessa transição da oralidade à formalização burocrática que reside toda força do recalque ideológico operado na construção da legitimação social da terceirização pelo Estado brasileiro.

2.2. *Inércia estrutural*

O crescimento da utilização de processos produtivos flexíveis associados à terceirização marca um importante momento de transição econômica do país. Diante movimento político de abertura econômica nos anos 1990 e da incontornável inserção do país no comércio mundial (cf. ABREU; WERNECK, 2014), a cadeia produtiva industrial passou a adotar estratégias de reestruturação produtiva como mecanismo de redução de custos, ainda que não necessariamente significasse um automático ganho efetivo de produtividade. É que, dada uma histórica baixa inserção do país na cadeia global de produção⁶, é preciso que se ressalte certo particularismo brasileiro envolvido no processo de avanço da terceirização no país decorrente de sua posição na economia mundial. A exposição ao capital globalizado e a concorrência num mercado mundial faz com que a terceirização no Brasil assuma características mais financeiras⁷ que produtivas.

Esse aspecto é fundamental para a definição dos limites analíticos quando se estuda a evolução da terceirização no setor público brasileiro. É que, na “transposição” da lógica de terceirização da iniciativa privada à sua adoção mediada pelo Estado, a redução do custo do

⁶ A referência aqui não é o setor primário, bem encaixado esse no comércio exterior, mas à integração manufatureira. Para Abreu e Lago (2014), dada a “a preponderância da agricultura na economia brasileira no período imperial”, “o fato é que – deixando de lado as exageradas referências ao desenvolvimento da indústria siderúrgica em Minas Gerais –, não existiam as condições para que houvesse oferta doméstica relevante para competir com importações” (p.6-7). Em termos concretos, “havia uma indústria incipiente na década de 1880, muitas vezes em unidades pequenas ou até artesanais, [...] respondendo, talvez, por 10% do PIB” (p.7). Cf. ainda Celso Furtado (2007) para sua compreensão juntamente com o processo social: “deixando de lado a consideração de que uma política inteligente de industrialização seria impraticável num país dirigido por uma classe de grandes senhores agrícolas escravistas, é necessário reconhecer que a primeira condição para o êxito daquela política teria sido uma firme e ampla expansão do setor exportador” (p.160).

⁷ Tal comportamento foi assim descrito por Márcio Pochmann (2012): “nas economias desenvolvidas, o trabalho terceirizado resulta, em geral, da opção patronal pela ampliação dos ganhos de produtividade. A partir da adoção de novos meios de gestão da mão de obra e incorporação tecnológica, o processo produtivo passou a ser compartilhado de forma crescente por um conjunto de diversas empresas que subcontratam seus empregados. Na maior parte das vezes, a terceirização não significa necessariamente a precarização dos contratos de trabalho. Nos países não desenvolvidos, o trabalho terceirizado expandiu-se mais recentemente. A principal motivação do processo de terceirização tem sido a busca pela redução do custo do trabalho em torno da *exposição do setor produtivo à competição internacional*. Em função disso, a terceirização representa a contratação de trabalhadores com remuneração e condições de trabalho inferiores aos postos de trabalho anteriormente existentes” (p.109, grifo meu).

trabalho, operada quase que por necessidade de sobrevivência mercadológica diante da exposição à concorrência externa, será utilizada por sucessivos governos como um mecanismo de disciplina fiscal, ou seja, como uma possibilidade de controle das despesas públicas, via gestão de pessoal. Ou seja, parte daquela política de redução de custos será reproduzida também na esfera estatal na forma do controle fiscal.

Como veremos nos capítulos II e III, as restrições fiscais, traduzidas muitas vezes numa crítica acerba e equivocada a um suposto gigantismo estatal, foram invocadas recorrentemente como um argumento em favor da flexibilização das relações trabalhistas (sobretudo em relação à estabilidade funcional das carreiras, vistas por muitos governos como um fator de desestabilização política, mais do que um entrave orçamentário). No fundo, buscava-se a quebra dos limites legais que tornavam a burocracia de Estado pouco maleável para governos, mas muito mobilizada politicamente. Para tanto, desdobrava o princípio econômico da eficiência produtiva em duas políticas de governo. Administrativamente, como possibilidade de desmonte do serviço público através da utilização de processos de flexibilização das relações de trabalho, sendo a terceirização a principal delas, e como política econômica, através do controle orçamentário, o que agradava ao mercado, uma vez que garantia a liquidez dos meios de pagamento para o serviço da dívida pública.

É possível pressupor que a utilização intensiva da terceirização no setor público tenha funcionado recorrentemente como um dispositivo de controle orçamentário (o que envolvia amortização do impacto previdenciário) para governos de diferentes matizes ideológicos. Porém, de uma perspectiva política, apresentava-se como uma ferramenta útil de gestão de pessoal. Além do que ampliava enormemente as parcerias do Estado – nem sempre com garantias de melhoria de oferta de serviço público – com novos atores econômicos, via contrato de prestação de serviço, liberando-o da rigidez das negociações trabalhistas associadas à representação sindical do funcionalismo. Nesse sentido, um verdadeiro quebra-cabeça analítico da terceirização no setor público vai se formando.

A articulação dessas lógicas era feita aprofundando-se o discurso da eficiência, o qual nem sempre encontrou terreno fértil nas práticas cotidianas da rotina burocrática, submetida a particularidades de organização política. Em síntese, o discurso da eficiência estruturará toda a discussão envolvida na construção de uma justificativa jurídica para a regulamentação da terceirização. Assim, diante desse movimento de reestruturação produtiva, entendido global e economicamente como uma “resposta à crise do fordismo” (DRUCK; FRANCO, 2007) nos centros mais avançados do capitalismo, a terceirização tendia a assumir contornos específicos no país como decorrência de determinadas condições históricas.

Chame-se de *pós-fordismo* ou *toyotismo*, a terceirização, no setor privado, respondia às expectativas de atualização econômica da base produtiva, mas alimentava-se fartamente da reprodução de “falhas” estruturantes do mercado de trabalho brasileiro ao adentrar à nova ordem competitiva. Mire-se nisso, por exemplo, na persistente baixa qualificação de sua mão de obra, fruto do descaso histórico do Estado com as classes populares, o que só aumentará o fosso classista. E apesar de o setor público apresentar características organizacionais distintas, as condições de possibilidade da terceirização já previstas no mercado de trabalho tornam-se extensivas à esfera administrativa do Estado.

Nesse ponto, o cenário desenhado aqui busca dialogar de perto com aquilo que Adalberto Cardoso (2019) chamou de “quadro de grande inércia estrutural” como perspectiva estruturante da “sociedade de trabalho” no Brasil. Mas como ele guarda relação com a posição da terceirização no mercado de trabalho brasileiro? Trata-se, antes, de compreender como as condições sociopolíticas retroalimentam o próprio processo econômico, a partir de uma inicial pressão mercadológica. No contexto da transição do trabalho servil para o trabalho assalariado, em fins do século XIX, significou “o mesmo que dizer que o caráter revolucionário do capitalismo teve de se haver com um ordenamento social muito rígido em suas práticas” (p.50).

Não parece desarrazoado imaginar, portanto, que tal “ordenamento social” rígido não se desvaneceria tão passivamente ao longo do tempo diante da pressão exercida pela fixação de uma nova ordem socioeconômica. Ao contrário. Para os fins desse trabalho, aceita-se que, no final do século XX, o imbricamento de duas lógicas (econômica e política) sustentará, contraditoriamente, o êxito da terceirização nos meandros do Estado, embora já numa quadra histórica distinta. Caberá então o questionamento: a consagração da terceirização pelo Estado brasileiro teria sido tão exitosa sem o quadro estrutural de um mercado de trabalho baseado numa brutal desigualdade e num imobilismo social crônico? Seria a própria “inércia estrutural” presente no mercado de trabalho brasileiro a condição de possibilidade da legitimação da terceirização no setor público?

Mas o que caracteriza tais práticas sociais rígidas e quais as suas consequências para a permanência histórica da desigualdade brasileira? Ao elencar seus efeitos mais perversos, o autor toca num ponto que servirá de ponte lançada à discussão sobre a estruturação do mercado de trabalho, o medo da constante ameaça de desclassificação social para os estratos médios urbanos e a violência da degradação do trabalho subalterno. O registro histórico de longa duração indica a estruturação social futura do país, uma sociedade capaz de se alimentar fartamente desse padrão de reprodução desigual.

Tal rigidez marcou-se na desqualificação do negro e do elemento nacional como trabalhadores aptos à lide capitalista; *na degradação do próprio trabalho manual como uma condenação, indigno senão de seres degradados*; no encastelamento da elite econômica em suas posições de poder, temerosa das maiorias despossuídas (e desarmadas), vistas como inimigas potenciais e tratadas com violência desmedida quando se afirmavam na cena pública; na permanência, por isso mesmo, de uma estrutura de dominação que rebaixava a mínimos vitais as expectativas de recompensa dos mais pobres, num ambiente em que a pobreza generalizada era o parâmetro de toda recompensa (CARDOSO, 2019, p. 68, grifo meu).

Retenho do conjunto descritivo feito pelo autor seu aspecto exclusivo relacionado ao mundo do trabalho. Ou seja, a desqualificação histórica do trabalho estava lastreada numa prolongada ordem escravocrata, a qual tendeu sempre a rebaixar todo trabalho não associado ao “exercício intelectual”, às chamadas profissões liberais, tida exatamente por isso como aquelas próprias de *homens livres*. Nas condições históricas do século XIX, referiam-se, sobretudo, às profissões jurídicas, mas também às eclesiásticas, às médicas, aos professores, entre algumas outras. Restava, portanto, às profissões denominadas mecânicas ou manuais (terminologia, aliás, adotada já no Censo do Império do Brasil de 1872 e que, mantida na CLT, torna-se uma classificação ainda atual), em associação espúria ao trabalho servil, mas que servia como uma viga a sustentar todo um modelo de sociedade erguida sob o regime de trabalho compulsório.

A precarização das condições de trabalho associada à terceirização, com sua ameaça constante de desclassificação para o trabalhador, associada à “degradação” do trabalho subalterno, ainda que processos históricos distintos no tempo, apresentam-se como duas faces de uma mesma moeda, como a unir passado e presente na mesma lógica de reprodução social via mundo do trabalho. Logo, as raízes históricas da desqualificação do trabalho dito não livre configura a nova lógica da precarização na terceirização como recalque do passado⁸. Essa espécie de patologia social incontornável advinda de um sistema de produção alimentado pelo trabalho servil, numa sociedade pautada por forte imobilidade social, fatalmente teria consequências para o mundo do trabalho contemporâneo.

Sem pretender forçar a mão na analogia entre processos históricos já distanciados, a dicotomia entre trabalho intelectual/trabalho manual, não obstante sua concretude nas práticas sociais, será utilizada aqui como simbólica de nossas condições estruturais de reprodução

⁸ Tal percepção é corroborada em termos semelhantes por Lúcio Kowarick (1994): “o importante nesse processo de rejeição causado pela ordem escravocrata é que qualquer trabalho manual passa a ser considerado como coisa de escravo e, portanto, aviltante e repugnante. Não poderia ser diferente numa ordem em que o elemento vivo que levava adiante as tarefas produtivas era tratado como coisa, desprovido de vontade” (p.43). Chamo atenção para a passagem não só porque indicativa de certa simetria interpretativa na associação do trabalho manual com a herança escravocrata, mas pela possibilidade de tomá-la como um fator estruturante das relações sociais e por extensão do próprio mercado de trabalho.

social. Seminalmente explorada, salvo engano, por Joaquim Nabuco (2000) como recurso retórico associado à campanha abolicionista, possuía a originalidade de buscar o argumento não moralizante, mas outro que mirasse as consequências econômicas da escravidão⁹.

Em discurso pronunciado durante a campanha para as eleições de 1884, o pernambucano deduzia a relação estrutural entre escravidão e a formação da sociabilidade brasileira, transformando-a em peça retórica. Quando, ainda no século XIX, Nabuco (2005) pronunciava publicamente que “[...] somente o trabalho manual, dá força, vida, dignidade a um povo” e que “a escravidão inspirou ao nosso um horror invencível por toda e qualquer espécie de trabalho em que ela algum dia empregou escravos” (p.135), o elemento retórico vivo no discurso de um membro da elite escravocrata cede espaço à interpretação sociológica. No conjunto, sua perspectiva analítica apontava para um persistente quadro de “repulsão pelo trabalho, consequência da escravidão” (p.137).

Se a mirada “humanista” do autor, com sua ênfase na “dignidade do trabalho”, uma abstração filosófica da liberdade individual roubada aos utilitaristas ingleses¹⁰, encobria mal a realidade da própria exploração econômica no processo de reprodução do capital, numa troca mal acabada de modos de exploração da força de trabalho, servirá aqui ao menos como possível chave analítica. Talvez se possa aplicar ao humanismo de Joaquim Nabuco os versos carregados de ironia do poema “O Segundo Império” de José Paulo Paes (2008): “Sejamos, na cozinha, escravocratas/Mas abolicionistas de salão:/A dubiedade é-nos virtude grata.” (p.107). Ainda assim, o fato é que a herança da escravidão não poderia deixar de penetrar todas as relações sociais advindas já como violência simbólica¹¹.

⁹ Para a compreensão das variáveis ideológicas associadas ao abolicionismo, cf. Emília Viotti da Costa (2010b), especialmente sua terceira parte “Escravidão e ideologias”.

¹⁰ Joaquim Nabuco, que já se declarara um “liberal inglês”, agia “constrangido pela realidade a não ser ‘tão ortodoxamente’ liberal”, segundo a leitura de Marco Aurélio Nogueira (1984, p.138), a quem recorro para entender os aspectos contraditórios do liberalismo do abolicionista brasileiro.

¹¹ Igualmente importante é perceber como essa transição socioeconômica implica a constituição de novos mecanismos institucionais de dominação, o que é determinante para o entendimento do escopo interpretativo sobre a terceirização no setor público e sua relação com as condições históricas de formação social. A relação entre economia e dominação foi explorada por Pierre Bourdieu (2002), chamando atenção para a imposição de novos padrões de dominação, que tornam a violência um exercício indireto, não abertamente manifesto, mas ideologicamente efetivo. Afirmava Bourdieu que, “nas sociedades desprovidas de ‘mercado auto-regulado’ (*self-regulating market*, no sentido de Karl Polanyi)[...] as relações de dominação só podem ser instauradas e mantidas mediante estratégias indefinidamente renovadas por não estarem reunidas as condições de uma *apropriação mediata e duradoura* do trabalho” (p.193, grifo do autor). Sendo o Estado um desses *loci* de mediação, a terceirização legitima-se como relação contratual natural nas frestas de um sistema social violentamente desigual em sua constituição histórica, uma vez que “a dominação já não tem necessidade de ser exercida de maneira direta e pessoal quando está implicada na posse dos meios (capital econômico e cultural) de se apropriar dos mecanismos do campo de produção econômica e do campo de produção cultural que tendem a assegurar sua própria reprodução, através de seu próprio funcionamento e independentemente de toda intervenção intencional dos agentes” (p. 193).

Reside nisso a possibilidade de analogia com o presente. Se a terceirização projetava um ríspido processo de precarização das condições de trabalho alicerçado numa arbitrária separação categorial (*atividade-fim* versus *atividade-meio*), não poderia, contudo, estar dissociada das condições históricas de estruturação social, o que, por óbvio, não significa sua transmissão mecânica.

Tal fato poderá ser ilustrado a partir de duas características observáveis na evolução da terceirização no setor público. Em primeiro lugar, ocorre que a base de sua expansão fixou-se em torno do aproveitamento massivo de trabalhadores alocados nas chamadas ocupações auxiliares, ou seja, aquelas que exigem menor escolarização. Recorria-se, portanto, a uma enorme reserva de mão de obra barata presente no mercado de trabalho brasileiro, fruto da nossa crônica segregação educacional. E não obstante impor-se também como uma questão salarial (afinal se tratava da redução do custo do trabalhador), suas consequências parecem ser mais amplas, acabando por criar um forte estigma para seus trabalhadores, frequentemente associados com uma atividade socialmente “menor”.

Um segundo ponto aponta para uma mudança da formulação de políticas públicas. Uma nova leva de trabalhadores com maior qualificação profissional, sobretudo a partir dos anos 2000, com a criação, no governo Lula, de programas de acesso à educação superior, é levada a preencher as ocupações de menor exigência de qualificação na terceirização. É que diante da baixa absorção pelo mercado dessa mesma mão de obra, esses novos trabalhadores com maior escolaridade, mas pouca ascensão profissional, encontram na terceirização uma resposta ocupacional ao desemprego e à informalidade.

É claro que se está restringindo o alcance analítico deste trabalho às ocupações administrativas da burocracia estatal. Para os cargos de serviços gerais, manutenção e segurança, por exemplo, a terceirização concentra-se em grupos sociais com menor tempo de escolarização. E embora seus impactos sejam idênticos para as duas categorias, é no conjunto de expectativas de ascensão profissional e social que reside a distinção fundamental entre elas. Quanto maior a formação escolar do trabalhador, maiores suas expectativas de ascensão profissional.

Toda essa mudança parece ter dado outra dimensão à percepção desse trabalhador da terceirização a respeito dos mecanismos de exclusão social via mundo do trabalho, como vimos anteriormente no depoimento de Vilma, ainda que não chegue a forjar uma “consciência de classe”. Contribuiu muito para essa percepção das diferenças no mundo do trabalho o processo de reestruturação de várias carreiras do setor público no mesmo período, o que por evidente ressaltava as distâncias sociais.

Igualmente revelador é que, mesmo quando alcançadas ocupações com maior grau de especialização, o trabalhador da terceirização passa por uma espécie de processo de “desclassificação”, atirado num limbo social. Exemplar dessa situação é o caso de outra trabalhadora entrevistada para este trabalho. Roberta, 35 anos, fez toda sua carreira profissional prestando serviço à Petrobras através de empresa interposta. Qualitativamente, ela é o que se pode chamar de uma trabalhadora com alguma especialização técnica.

Em vários momentos de seu depoimento, Roberta ressen-te-se do fato de que, mesmo exercendo atividade semelhante à de um funcionário efetivo, o tratamento dispensado a ela era bem distinto. Para além da questão salarial, sempre presente e um marcador importante da distância classista, são as questões administrativas cotidianas, quase prosaicas, que acabam assumindo uma dimensão emocional maior em seu depoimento. Tais passagens, narradas com o sentimento dolorido de deslocamento, revelam o simbolismo de uma violência residual de valores arraigados da sociedade brasileira.

Em três breves passagens, o depoimento fornecido por Roberta retrata situações tangenciais ao exercício da função, mas que expõe de algum modo como se estruturam as relações entre o trabalhador da terceirização e o quadro efetivo da estatal. Uma tensão advinda do exercício do poder, ainda que não haja diferença prática na atividade exercida. São três situações que retratam, na dimensão física do espaço de trabalho, a separação social que subsiste ideologicamente nas mentalidades. A lógica segregacionista se revelaria não somente em sinais externos de distinção, mas, sobretudo, na desconfiança ancestral em relação às classes subalternas.

Segundo o relato de Roberta, no sistema de identificação funcional da empresa, (“Petrobras é crachá verde, terceirizado é crachá amarelo, ainda tem essa distinção”) o acesso é marcadamente vinculado ao sinal exterior. Assim, declara ela, “quem é crachá amarelo, sempre, na portaria, eles mandam abrir o bortal e Petrobras eles não mandam” (Entrevista #10). A essa situação sucede-se outra, talvez mais prosaica ainda, mas que se apresenta de maneira bastante simbólica como a violência nas relações sociais são reproduzidas. Ela aparece na própria ideia de limite à circulação do trabalhador, de restrição do espaço público, mesmo exercendo a mesma função. Nas palavras de Roberta,

[...] se for o carro da empresa geralmente pede pra olhar, se for o carro Petrobras geralmente entra e sai sem ninguém... ‘a mala’, ‘abra a mala’. Isso carro da empresa mesmo, porque carro particular de contratado não entra no estacionamento da Petrobras. É proibido, só quem pode entrar no estacionamento da área Petrobras é Petrobras. [...] É como se fosse uma coisa natural, todo mundo já sabe, contratado não entra com carro, só entra Petrobras (Entrevista #10).

Por fim, há o relato de outro tipo de separação categorial. E ainda que procure se amparar num suposto argumento jurídico, mal disfarça seu sentido socialmente recepcionado de um rebaixamento da atividade do trabalhador da terceirização. Novamente, a violência dessa separação se revela na conformação do espaço de sociabilidade dos trabalhadores e se expressa através da imposição de limites e barreiras à circulação, que são antes de tudo ideológicos. Narra Roberta.

Antigamente, o ônibus que iria pra Carmópolis era compartilhado, ia Petrobras e contratado, era o ônibus da Petrobras. Depois, passou ser cláusula ser separado [...]. Cláusula contratual. Cada um ter o seu. Até devido a acidente, né? Pela lei, se houver acidente, cada um tá amparado. E já teve gente, um da chefia, que numa certa feita a gente tava [...] esperando o almoço, aí falar: ‘quero ver agora reclamar, reclamava do ônibus da Petrobras, eu quero é que contratado venha mesmo é de boia-fria, traga a sua marmita’. Então isso aí é preconceito, isso aí é... e rindo assim, uma risada. E quem tava passando achava que era uma risada saudável, risada gostosa, e a gente ficou constrangido na hora (Entrevista #10).

Os três relatos trazem à tona dificuldades que se somam às já inerentes ao processo de precarização envolvido na terceirização. Uma prática segregacionista ancorada numa ancestral desqualificação social do trabalho subalterno, que associava todo trabalho exercido pelos de baixo a medo, desconfiança. Nesse sentido, a relação econômica que a define submerge diante da força das relações sociais. Tudo se passa como se fosse impossível romper com a lógica secular de nossa degradação do trabalho. Aquilo que se encontra registrado na linguagem (lembremos que o qualificativo *terceirizado* retira do trabalhador sua identidade profissional, sombreando-a na forte hierarquia da burocracia estatal), expõe cruamente os mecanismos de construção e manutenção da desigualdade social.

Significativo no depoimento é que, mesmo quando a terceirização atinge trabalhadores mais qualificados, são as condições de trabalho e tratamento que a trazem de volta à estrutura social da desigualdade, à sua gênese histórica. Transitando, portanto, do discurso econômico à realidade das vicissitudes das relações sociais, as condições de possibilidade de legitimação da terceirização no setor público brasileiro dependiam menos de uma reorientação política, a exemplo de todo o discurso sobre a necessidade de reformar o Estado, que de um eficaz argumento econômico transformado em imperativo ideológico.

E ainda que essa reorganização de base econômica seja suficiente para justificar os caminhos tomados pela terceirização no setor privado, para a análise de sua incorporação à gestão de pessoal do setor público brasileiro, deve-se perceber como o componente político o atravessa. A adesão irrestrita do Estado à terceirização fazia-se como mediação política. É que o gestor público, ao assumi-la, lida com uma ambivalência radical. Ao tempo que atualiza a

lógica neoliberal para a sociedade, movimentando-se como fiador político do capital, fazia-a passar pelo filtro das relações sociais. Dito de outra forma, o crescimento da terceirização recepcionada pelo Estado brasileiro, se teoricamente dialogava com os anseios reformistas, na prática, acabava agindo para manter intactas as bases estruturais da desigualdade social.

A ação concertada do Estado no intuito de acomodar fins distintos significou uma garantia de alguma estabilidade política¹² pela ação de fomento à constituição de uma classe média associada à posse de cargos públicos. E uma vez que, no Brasil, a terceirização se apresentava represada em seu alcance pela figura jurídica da separação entre *atividade-meio* e *atividade-fim*, garantia-se a esses grupos uma reserva de mercado indireta, ao custo da manutenção do imobilismo social e se alimentado de uma desigualdade estrutural.

A terceirização no setor público deve ser compreendida, portanto, como um duplo movimento, bem articulado, embora distinto, criando duas ordens de mediação entre capital e trabalho. Uma primeira ordem de mediação é operada pelo Estado e ocorre na forma de sua desregulamentação do arcabouço jurídico herdado desde o trabalhismo do período Vargas. Traduzindo politicamente para a sociedade as pressões econômicas, a mediação de primeira ordem definia a extensão da terceirização para a sociedade.

¹² Enfatizo aqui esses dois traços, pois serão fundamentais na sustentação da hipótese construída. Para desenvolvê-la apoio-me livremente na abordagem desenvolvida por Sérgio Miceli (2001) em seu já clássico trabalho sobre a relação entre os intelectuais e o Estado no período Vargas. O modo como o autor relaciona “a gênese de uma categoria social, o funcionalismo público de carreira” (p.242) e o papel do Estado varguista na construção de “mediações institucionais que regulam o mercado de trabalho” (p.244) possibilita atar num só problema os dois pontos. Embora o autor apanhe a criação de uma zona de estabilidade política e homogeneidade ideológica em outra chave, como cooptação, em bases clientelísticas, não necessariamente a mesma que a proposta aqui, interessa reter o papel desempenhado pelo Estado na regulação de diversas categorias profissionais, ao tempo em que compensava a baixa absorção pelo mercado de grupos sociais com maior formação escolar a partir do processo de expansão do aparato estatal. A afirmação do autor de que, “o ingresso no serviço público permitiu aos herdeiros dos ramos empobrecidos da classe dirigente resgatar o declínio social a que se viam condenados assumindo diferentes tarefas na divisão do trabalho de dominação” (p. 200), intui, a partir de um processo histórico localizado, um projeto político de Estado em perspectiva de longo prazo, a construção de mecanismos institucionais de absorção de mão de obra escolarizada, fundamental na fixação de uma futura classe média. A conclusão lógica direta formulada pelo autor para o período varguista projetava-se na afirmação de que “o funcionalismo público federal, civil e militar, recebeu um tratamento privilegiado que consistiu, no essencial, num conjunto articulado de direitos e prerrogativas estatuídos em leis especiais que envolviam os principais aspectos relativos às condições materiais e do status da maioria dos escalões do pessoal burocrático de carreira. Tornando-se o depositário de benefícios significativos, o funcionalismo público acabou convertendo-se numa das bases sociais decisivas para a sustentação política do regime” (p. 200). Naquele contexto histórico, essa relação tão direta entre “benefícios” e “sustentação política” pode até ser bem mais factível. Contudo, neste trabalho, pretende-se ressaltar a implicação que a regulamentação estatal das categorias profissionais, tão marcante no Estado Novo, teve com fixação de um “mercado de postos públicos”, que, ao manter-se nas décadas seguintes, agiu como uma verdadeira reserva de mercado e é fundamental para compreendermos a assunção da figura jurídica da *atividade-fim* na regulamentação da terceirização. Em tese, sua utilização por diferentes governos significou o estabelecimento de uma zona de estabilidade política através da possibilidade de classificação social. Se, de acordo com Miceli, a expansão do Estado vista no período varguista possibilitou na prática um resgate do declínio social para antigas camadas dirigentes, portanto também um mecanismo de controle político, nas últimas décadas, com a ascensão da terceirização no setor público brasileiro, seus potenciais beneficiários se deslocam para uma classe média com acesso a recursos educacionais.

No processo de verticalização, ocorre a mediação de segunda ordem. Na efetivação da terceirização, da licitação à execução de contratos, faz a motivação originária – a terceirização como atualização econômica e de gestão pública – diluir-se em diferentes interesses particulares e que agem em favor da manutenção das mesmas estruturas de poder envolvidas na reprodução social. No limite, significa que a terceirização assumirá contornos distintos mediante a exploração política dos contratos, fazendo o discurso da eficiência capitular diante da “inércia estrutural” da sociedade. Essa mediação de segunda ordem, lidando com as condições práticas de funcionamento da terceirização, retraduz a lógica da relação econômica para além de seu fundamento jurídico.

Por fim, a tensão crescente entre poder político e mercado em torno do orçamento público definirá substancialmente o desenvolvimento do fenômeno da terceirização no país¹³. Num cenário de crise, como desenhado no segundo mandato do governo Dilma Rousseff, as forças econômicas, referenciadas tão somente na mídia como “o mercado”, passam a agir mais diretamente sobre a mediação de primeira ordem, pressionando o Estado a desarmar as garantias jurídicas, impondo maior precarização do trabalho no país. Como veremos no capítulo IV, essa ruptura expressa também uma divisão da própria classe média brasileira, fortemente inclinada a aderir à finaceirização neoliberal, afastando-se perigosamente de políticas redistributivas.

¹³ É importante ressaltar aqui como os processos de incorporação da terceirização no setor público estão estruturalmente atados aos efeitos de uma política fiscal de origem macroeconômica, desdobrada numa nova lógica política, consubstanciada no discurso da necessidade de reforma do Estado. A própria ideia de crise fiscal está no âmago das discussões sobre o tamanho do Estado, mas não da composição da dívida pública, a qual permanece como um tema proibido. Recorro a Wolfgang Streeck (2018) para a compreensão dessa equação: “a formação do Estado endividado pode ser compreendida não só como momento retardador na crise do Estado fiscal, mas também como surgimento de uma configuração política nova, com uma lógica própria. [...] o surgimento do Estado endividado também foi travado por uma *causa com efeito contrário*: a reforma neoliberal do Estado, levada a cabo nos anos 1990 e na primeira década deste milênio. Tal reforma esforçou-se por consolidar as finanças públicas por meio da *privatização* das tarefas do Estado que haviam sido atribuídas ao longo do século XX [...] consistiu na devolução total ou parcial de cada vez mais funções estatais à sociedade, em especial à economia de mercado” (p.118, grifos do autor). Ainda com respeito ao tema, interessa-me o modo como Thomas Piketty (2014) discute a “questão da dívida pública”, chamando atenção para uma obviedade ideologicamente mascarada em sucessivas políticas econômicas: “o problema da dívida é que quase sempre ela precisa ser paga” (p.526). Aquilo que poderia passar por um gracejo, revela-se num ponto central à discussão: “financiar a dívida é, acima de tudo, do interesse de quem tem os meios para emprestar ao Estado, e seria melhor para o Estado taxar os ricos em vez de pegar dinheiro emprestado deles” (2014, p.526). Num sentido mais amplo do movimento geral da acumulação capitalista, também volto aos clássicos para reter a exposição feita por Marx (2014), com não menos ironia: “a dívida do Estado, a venda deste, seja ele despótico, constitucional ou republicano, imprime sua marca à era capitalista. A única parte da chamada riqueza nacional que realmente é objeto da posse coletiva dos povos modernos é... a dívida pública. Por isso, a doutrina moderna revela coerência perfeita, ao sustentar que uma nação é tanto mais rica quanto mais está endividada. O crédito público torna-se o credo do capital. E o pecado contra o Espírito Santo, para o qual não há perdão, é substituído pelo de não ter fé na dívida pública” (p.875-876). É lógico que em contextos de crise fiscal, as vozes que acusam o peso orçamentário do funcionalismo público tornam-se estridentes. Seria a terceirização no setor público uma resposta formulada em duas frentes, econômica e política, aos apelos por austeridade fiscal?

2.3. *Dos fins e dos meios*

O crescimento vigoroso de um amplo contingente de trabalhadores alocados em prestação de serviços terceirizados no setor público brasileiro é um dos fatos mais original e prenhe de consequências ocorrido no mercado de trabalho nas últimas décadas.

Original porque capaz de reconfigurar a política de emprego de sucessivos governos, sem com isso desmontar o sistema de ‘preferências’ forjado historicamente no país como mecanismo da absorção da mão de obra especializada pelo Estado, tendo como consequência a constituição de uma classe média, política, econômica e ideologicamente coesa à sombra do Estado. Tal sistema – para além da tarefa de construir uma zona de estabilidade política e consensualidade ideológica – cumpriu ao longo da nossa história a função de emular o mercado diante de sua precária capilaridade na sociedade brasileira, sobretudo durante a “lenta transição” do regime servil ao “trabalho livre” na Primeira República (CARDOSO, 2019), mas também agindo como um regulador das categorias profissionais em ascensão (cf. MICELI, 2001), à medida que o país se urbanizava pelo afluxo de capital para a indústria, fomentando o setor de serviços (cf. TOPIK, 1987).

Repleto de consequências igualmente, pois impôs uma incontornável separação categorial entre trabalhadores, desmobilização de garantias de acordo coletivo, como ausência de planos de carreira e adequada representação classista, mas também aprofundando diferenças salariais, de jornada e de condições de trabalho, além de aumentar a insegurança típica do desemprego. Fruto de lutas dos trabalhadores advindas do confronto trabalho/capital, tais garantias encontram-se recorrentemente corroídas no processo de intensificação da terceirização e parece assumir cores mais nítidas no setor público brasileiro.

Diante da sistemática crítica econômica ortodoxa à suposta ineficiência ‘intrínseca’ da burocracia estatal e seu insustentável peso orçamentário, governos com diferentes matizes ideológicos têm orientado sua política de emprego público para a ampliação recorrente da terceirização, tida como um eficiente mecanismo de flexibilização trabalhista. O desafogo, entretanto, é obtido ao custo do aumento do fosso classista.

Diante do crescimento vigoroso da terceirização no setor público, alguns analistas têm sido levados a qualificá-la como uma verdadeira “epidemia” regressiva no mundo do trabalho (DRUCK; FILGUEIRAS, 2014; ANTUNES; DRUCK, 2013). O que provavelmente não constitui uma mera figura retórica, dado que o gestor público – e estamos falando em todas as esferas de gestão governamental (federal, estadual e municipal) – a tem utilizado à exaustão, menos talvez por suas supostas qualidades gerenciais que pela facilidade de acomodação da

necessidade econômica ao campo político. Por tudo isso, torna-se difícil imaginar que esse aprofundamento da terceirização no setor público tenha ocorrido sem algum tipo de rendimento para além da gestão governamental ou um imperativo de política macroeconômica.

O crescente uso da terceirização pelo Estado brasileiro tem contribuído para a construção de uma zona cinzenta entre o discurso econômico da eficiência pela adoção do livre mercado de mão de obra e a mediação política que perpassa seus contratos, com a consequente vinculação do trabalhador muito frequentemente à dinâmica do ciclo eleitoral, numa perfeita reversão da lógica econômica à manutenção da ordem¹⁴. Nesse sentido, seu crescimento nos últimos anos poderia ser visto como um sistema de práticas clientelistas que reconstrói o ‘arcaico’ político pela absorção do suposto ‘moderno’ econômico.

Contudo, tal perspectiva não apanha o modo como a terceirização foi mobilizada pelo Estado brasileiro. Caberia falar tão somente de sua utilização política por agentes econômicos? Diante da longa temporalidade com que foi sendo gestado o arcabouço jurídico por sucessivos governos, não parecerá exagero afirmar que a ação estatal extrapola os limites de uma suposta passividade perante as forças econômicas. Talvez se possa afirmar que, economia e política, ao tempo em que aprofundam suas lógicas por trilhas próprias, criam um campo de possibilidades práticas de trocas simbólicas capazes de preservar seus ganhos.

¹⁴ Um dos aspectos mais comumente identificado como rendimento político se dá com uma espécie de reorganização do voto de cabresto, sob condições históricas distintas e possibilitado pela verticalização do processo de terceirização. Cf. notícia publicada no sítio eletrônico do jornal Correio Braziliense, em 09 de dezembro de 2018: “empresário é alvo de investigação judicial por suposto abuso de poder econômico. Proprietário de uma empresa que presta serviços terceirizados a órgão públicos, ele é acusado de coagir funcionários para que votassem nele nas últimas eleições”. O empresário citado mantinha no mesmo período contrato com diferentes Secretarias da administração do Distrito Federal através da empresa Real JG Serviços Gerais, de sua propriedade, e a qual, segundo a reportagem, já recebera mais de R\$ 258 milhões. Na denúncia foram apresentadas gravações de reuniões nas quais o gerente da empresa faz ameaças aos funcionários. “Só para deixar claro: eu tenho o título de eleitor de vocês, sei a zona onde vão votar e sei quem vai trair e não vai trair [...]. Sei quem vai dar tapinha nas costas e quem no dia não vai estar. Porque, se naquela zona, ‘tinha’ que votar 10 e ‘votou’ só nove, alguém ficou de fora”, ouve-se em um dos áudios. Disponível em: https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/cidades/2018/12/09/interna_cidadesdf,724135/distrital-eleito-jose-gomes-corre-o-risco-de-ficar-sem-mandato.shtml. Suficientemente representativa dessa relação entre Estado e novos agentes econômicos, a prática, mais comum do que se possa supor, faz-nos lembrar de que o modelo de contratação de prestação de serviços alimenta-se substancialmente do aprofundamento da precarização do mercado de trabalho, de uma estrutural desigualdade social, com a consequente proliferação de empresas enriquecidas com o uso intensivo de mão de obra barata. Nessa equação, o Estado teria interesse em se desvencilhar do custo do trabalho associado ao funcionalismo público e reduzir o impacto previdenciário no longo prazo. Obedecia, assim, à lógica macroeconômica do controle fiscal; eximia-se, contudo, de intervir na fiscalização de sua execução. No fundo, essa desmobilização orçamentária abria caminho para novos grupos políticos e econômicos alicerçarem suas zonas de influência, não no Estado, mas a partir dele. E, não obstante o discurso ortodoxo econômico e reformista que pregava a retirada do Estado da economia, a terceirização, contraditoriamente, tem sido alimentada pela presença do Estado. Caberia talvez a lição de Victor Nunes Leal (2012) a respeito do fenômeno do coronelismo, enquanto sistema político “dominado por uma relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido” (p. 231). Ou seja, é do fortalecimento do Estado que esse novo mercado de mão de obra se alimenta, não de sua fraqueza.

No Brasil, sobretudo nas últimas décadas, grassou esse modelo de subcontratação pelo gestor público. Entretanto, o fato de sua utilização por parte do Estado obedecer a certa uniformidade em seu crescimento, independente da coloração ideológica do governo de plantão, é o que primeiro chama atenção. A lógica econômica que tem sustentado sua utilização – controle fiscal, redução de custos orçamentários, entre outros – não deve obscurecer a trama da construção dos mecanismos ideológicos que a legitimaram.

Portanto, tento oferecer uma resposta plausível à questão que se impõe de partida a partir do reconhecimento de certo padrão de crescimento da terceirização no setor público. Por que mesmo governos oriundos do espectro político de esquerda, e que, portanto, estiveram comprometidos historicamente com a crítica à terceirização, não foram capazes de reverter ou refrear o processo de aprofundamento, ou mesmo discipliná-lo politicamente? Ora, se o viés de crescimento observado na utilização da terceirização no setor público ocorreu independente da orientação ideológica do governo de plantão, é possível imaginar que há um rendimento político a legitimar seu uso, perante o qual a tese da mera motivação econômica não se sustenta.

Uma resposta imediata (e espontânea) poderia correr em duas direções distintas, mas complementares, ainda que insatisfatórias para o problema que se coloca. Primeiro, com o argumento da *captura* do Estado. A seguir, com o da *capitulação*. Os dois caminhos, ainda que factíveis diante da realidade brasileira, pressupõe que se pense os atos de Estado como meramente reativos ou passivos. Seja sustentando a hipótese da *captura* do Estado pelos interesses de grupos econômicos ou políticos, seja lidando com a hipótese da *capitulação* do próprio campo político diante da imposição econômica, a atuação das instituições de mediação do Estado parece extrapolar tais limites.

Propor que a ação política de governos “à esquerda” fora capturada pela lógica do capital, ou, no limite, que não seriam “verdadeiramente” de esquerda, forjam uma imagem escoimada da complexidade que carrega. Mire-se nisso o modo como a leitura da “Carta ao povo brasileiro”, com que o então candidato à presidência Luiz Inácio Lula da Silva, em 22 de junho de 2002, acenava aos “mercados” com a possibilidade de exercer o papel de *fiador* da manutenção da política econômica precedente¹⁵, é frequentemente abordada como uma capitulação.

¹⁵ Cf. a leitura que faz Ruy Braga (2012): “o recente aumento dos acidentes e das mortes no trabalho, a resiliência do número absoluto de trabalhadores submetidos à informalidade, a concentração da massa dos empregos na base da pirâmide salarial ou a elevação da taxa global de rotatividade e de terceirização da força de trabalho dão ideia da desagregação social que a ortodoxia rentista afiançada pela ‘Carta ao Povo Brasileiro’ assegurou ao país na década de 2000” (p.225).

Se é verdade que, no documento produzido pelo Partido dos Trabalhadores (PT), a busca por “outro caminho possível” que aliasse “crescimento econômico com estabilidade e responsabilidade social” dirige o escopo daquele projeto político para certa adesão desencantada à lógica financeira neoliberal, também é lícito imaginar seu componente tático para a ação política: “as mudanças que forem necessárias serão feitas democraticamente, dentro dos marcos institucionais. *Vamos ordenar as contas públicas e mantê-las sob controle. [...]navegar no mar aberto do desenvolvimento econômico e social*” (SILVA, 2002, p.04, grifo meu).

No trecho, a condição de estabilidade política (o que não significa em absoluto ausência de conflito) parece ser uma função macroeconômica, traduzida em controle fiscal. Mas essa estabilidade é possível sem uma consensualidade ideológica suficiente forte para manter rodando processos de estruturação social historicamente sedimentados na conservação e aprofundamento da desigualdade como fundamento da produção econômica? Quais as implicações dessa opção conservadora por manutenção de uma política econômica baseada numa disciplina fiscal draconiana para o mundo do trabalho e particularmente para o aprofundamento da terceirização no setor público?

Se é fato que uma eficaz política de aumento real do salário mínimo dos governos do PT, aliado a políticas compensatórias ou redistributivas, significou para os trabalhadores da base uma mudança efetiva do padrão de consumo, contudo, no mesmo período, a política de terceirização aprofundou a distância classista. O governo Lula (2003-2010) não arrefeceu o ímpeto flexibilizante do período FHC (1995-2002), mas também representou um momento histórico de reestruturação das carreiras para o funcionalismo público. Ou seja, o controle fiscal das contas públicas, navegando no “mar aberto do desenvolvimento econômico”, deu-se antes pela desmobilização dos cargos “subalternos”, com menor requisito de escolarização. Essa extinção, iniciada antes do governo Lula, é verdade, em tudo parecia obedecer a um ideário econômico ortodoxo. Contudo, do ponto de vista do cálculo político, tal movimento não parecia guardar coerência histórica nem política, afinal limitava uma possível ampliação da base eleitoral¹⁶.

¹⁶ A respeito dessa desmobilização política, fruto da própria precarização do trabalho que leva à desmobilização classista, é ilustrativo como, no período de tramitação do processo de Impeachment da presidente Dilma Rousseff, pude observar em conversas com trabalhadores de empresas de terceirização o pouco envolvimento emocional com os protestos organizados por sindicatos de categorias de servidores públicos contra o golpe parlamentar em curso. Um argumento recorrente nessas conversas era de que no momento dos cortes orçamentários, o primeiro penalizado seria sempre o “terceirizado”. Seja por ter seu salário atrasado, seja por ser a primeira opção de enxugamento do quadro de pessoal, esse trabalhador via cada vez mais a distância social aumentar, sabendo, contudo, que poucos se mobilizaram pela sorte deles.

Como entender então esses movimentos? Uma consequência direta dessa opção política parece ter sido o fôlego renovado dado no período à classe média em seus anseios por segurança profissional representada na busca por uma posição no serviço público. Para entendermos adequadamente a equação entre terceirização e classe média, lembremos que o aprofundamento da terceirização no setor público ocorre predominantemente com a substituição dos cargos de menor exigência de escolaridade.

Ao mesmo tempo, esse movimento de desmobilização de cargos “auxiliares”, “secundários”, em favor da contratação de serviços de terceiros é acompanhado pela reestruturação de várias carreiras do funcionalismo nos governos do PT, sobretudo a partir de 2005, com aumento de seus quadros efetivos a partir da retomada dos concursos públicos. No conjunto, tais ações seriam equivalentes àquilo que um documento publicado pelo IPEA (2011) chamou de “política de revalorização dos servidores públicos”, a qual envolveria a coordenação entre “recomposição de pessoal e de sua remuneração” (p. 03), desgastados no governo FHC.

Precisar esse movimento síncrono da ação governamental com o crescimento da utilização da terceirização no setor público seria um evidente ganho de análise, mas que dependeria da manipulação de grande quantidade de dados, infelizmente pouco consolidados no país. Contudo, pode-se afirmar com algum grau de certeza que no início dos anos 2000 sua utilização já era bastante abrangente ainda que não tenha atingido seu pico, o qual se dará aproximadamente entre 2012 e 2014¹⁷. O próprio discurso governamental à época irá mobilizar argumentos que corroboravam a percepção da terceirização como movimento irrefreável para a gestão pública, assumindo francamente a lógica liberalizante.

Documento produzido pelo IPEA (2011), ao revisar a política de emprego nos dois governos Lula, atrela o movimento de “recomposição de pessoal no setor público” ao que supostamente significariam “melhorias gradativas ao desempenho institucional” (p.06), ainda que não claramente mensuradas. Definia a política de recrutamento do período como estruturada em torno de “critérios meritocráticos, por meio de concursos públicos, e mais para atividades-fim, que exigem nível superior de escolarização, do que para atividades-meio, indicando a possibilidade de maiores impactos sobre a produtividade agregada do setor público” (p. 06).

¹⁷ Reforça essa percepção os números apresentados por RODRIGUES; SANTOS; SILVA (2020) a partir da base de dados do RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) do Governo Federal. Segundo os autores, o ápice de contratações de trabalhadores da terceirização ocorreu no ano de 2014, atingindo a marca de 12.208.780 formalizações. Apesar da ausência de indicações da localização exata dessas formalizações, ou seja, quais prestam serviços ao setor público, os números demonstram a forte tendência de crescimento entre 2006 e 2014, a qual certamente é afetada pela ampliação da terceirização levada adiante pelo Estado brasileiro.

Talvez em nenhuma outra parte estejam tão explicitados os motivadores econômicos daquilo que seria o ideal de gestão de recursos humanos no contexto das reformas liberalizantes do Estado. Exacerbada a linguagem econômica, a associação entre “critérios meritocráticos” de entrada e alta escolarização representaria fator de impacto positivo sobre a produtividade agregada, o que parecerá lógico. Contudo, o fato de que essa construção de um discurso de eficiência produtiva possa ser mensurável no campo econômico, uma vez que seu produto se expressa como ganho de capital, não significará que seja facilmente mensurável quando se trata de gestão pública. Não há garantia de que seu principal produto, a oferta de serviços, tenha um ganho efetivo como função direta entre investimento em recrutamento e aumento da escolarização. Há outras variáveis implicadas no funcionamento da oferta de serviços no setor público e que não são apanhadas por esse discurso.

Resta então a discussão sobre a justificativa e o alcance das categorias *atividade-fim* e *atividade-meio*. Vimos no trecho citado como essa separação categorial está atrelada discursivamente à ideia de produtividade. Contudo, não parece clara a relação que se estabelece entre o esvaziamento dos cargos associados às chamadas *atividades-meio* e o crescimento da terceirização no setor público. Aliás, não há justificativa plausível para se crer que a utilização do mesmo raciocínio que foi aplicado às *atividades-fim*, não implicasse, com investimento em treinamento e formação contínua para os trabalhadores alocados em *atividades-meio*, em ganho de produtividade agregada.

Cabe aqui um questionamento. Se se esperava obter, com o incremento das *atividades-fim*, um ganho na produtividade agregada, então que tipo de expectativa deveria ser gerada a partir da intensificação da terceirização no setor público? Qual a lógica que a sustenta? Apenas a de que o mercado executaria melhor a alocação de mão de obra para tarefas não especializadas? A dúvida reforça a percepção de que o uso crescente da terceirização ao longo das últimas décadas por diferentes governos remete sem dúvida à discussão sobre o controle fiscal, mas definitivamente não deve se esgotar nela. O fato é que a política de gestão de pessoal de diferentes governos nutria-se da terceirização em larga escala, mas não tocava nos cargos associados à *atividade-fim*.

A resposta teórica mais evidente que se depreende é que, para sucessivos governos, terceirizar as *atividades-fim* implicaria em perda de produtividade agregada. Ainda que o argumento possa ser invocado sem risco de parecer enganoso, o investimento estatal com contratação de pessoal, quando cruzado com o roteiro pré-definido do controle fiscal, não se sustenta. Afinal, aumento com gasto de pessoal seria a contramão lógica do controle de gastos públicos proposto pela ortodoxia econômica.

Restaria, então, o argumento (e ele está posto no documento do IPEA) de que, com o crescimento econômico, o incremento com pessoal impactaria pouco no equilíbrio fiscal. Contudo, como se discutirá no capítulo II, a tendência da curva relativa ao aumento da terceirização (gastos) é ascendente mesmo em momentos de baixo crescimento econômico. Em contraposição, a relação gasto com pessoal/PIB atinge o ponto mais baixo justamente no período que o país começava entrar em recessão, entre 2012-2015. Em 2013, essa relação era de 4,2%, a menor da série histórica. Ou seja, o percentual do PIB relativo a gasto com pessoal declinava mesmo com o aumento do quantitativo no período e baixo crescimento econômico. E uma vez que os gastos com terceirização mantiveram-se ascendentes, o que indica substituição das *atividades-meio*, seria a terceirização o outro político da *atividade-fim*?

A centralidade dessas carreiras, tomadas como “estratégicas”, surge na recomendação feita pelo TCU para a “substituição de pessoal ocupado em atividades-fins com contrato informal ou contratado via agências internacionais” (IPEA, 2011, p.10). Observe-se que não se tratava da terceirização associada a serviços auxiliares, descritos como *atividade-meio*, mas de um grupo específico de carreiras que, por seu *status* social “diferenciado”, nunca fora objeto de contencioso jurídico.

A “terceirização indireta”, um eufemismo capaz de atenuar o senso de degradação do trabalho, associada às *atividades-fim*, não deveriam participar da precarização das relações trabalhistas. Tidas como centrais aos esforços de dotar a desqualificação do trabalho de uma racionalidade lógica econômica, as profissões de “mando” encontrava seu esteio ideológico. Em mais um trecho do documento produzido em 2011 pelo IPEA, a associação entre equilíbrio fiscal, áreas estratégicas (*atividade-fim*) e produtividade agregada se apresentam de modo claro como uma continuidade política entre governos distintos.

O aspecto de continuidade [com o Governo FHC] deve-se, sobretudo, à preservação da orientação fiscal, um dos três pilares essenciais da política macroeconômica, ao lado da manutenção do câmbio apreciado e do combate à inflação pelo regime de metas. Contudo, o novo cenário de crescimento da economia que teve início em 2004 favoreceu o início de uma fase de expansão do quadro de pessoal da administração federal, bem como a política de ajustes graduais da remuneração dos servidores. Simultaneamente, decidiu-se pela reabertura dos concursos públicos dirigidos para pessoal permanente e temporário em áreas prioritárias, incluindo carreiras estratégicas e as agências reguladoras. Esses concursos tiveram como objetivo adicional substituir os chamados “terceirizados”, ou seja, os contratados informais de cooperativas e entidades privadas diversas, bem como os contratados via agências internacionais. Em vários momentos, desde o final do governo FHC, o objetivo de substituir os terceirizados por concursados foi acertado com o Ministério Público (MP) e o Tribunal de Contas da União (TCU) mediante a assinatura de Termos de Ajuste de Conduta (TACs). Ainda assim, em 2009, o TCU produziu um relatório demonstrando a persistência de 28.567 servidores em situação irregular na administração federal direta e indireta (IPEA, 2011, p. 8-9).

A passagem sintetiza a discussão. Uma justificativa para a terceirização fora forjada e, por ser oriunda do campo econômico, parecia irrefutável: o ganho de produtividade agregada com o investimento em recurso humano “qualificado” deveria resguardar as carreiras estratégicas, entregando à lógica de mercado a gestão de pessoal das *atividades-meio*. A força ideológica dessa justificativa se naturalizou tão fortemente na sociedade que o seu contrário, parafraseando Pierre Bourdieu (2014), já se tornou impensável.

Evidente que questões relativas ao impacto da terceirização sobre o trabalhador decorrem da própria natureza predatória da lógica capitalista e extrapolam as fronteiras nacionais. Contudo, interessa o modo como o Estado brasileiro se apropriou dessa lógica, aclimatando-a às condições estruturais de reprodução da desigualdade social via mundo do trabalho. Nesse sentido, é razoável que se estabeleça alguma relação entre os fundamentos legais que sustentam o conceito de *atividade-fim* e as condições históricas que possibilitaram a formação de uma classe média brasileira.

Uma discussão sobre o conceito de classe média será feita no capítulo IV. Neste trabalho, utilizarei um conceito apenas operacional para os limites analíticos deste trabalho, mas que extrapole a classificação excessivamente econômica utilizada por órgãos oficiais, concentrada na renda familiar. Identifica-se aqui como classe média no país o percentil estatístico da população economicamente centrada na pirâmide social, detentora de maior ou menor capacidade de investimento intergeracional no processo de reprodução social e capaz de emular parte do comportamento de consumo (cultural e material) da elite no topo da pirâmide social em seus anseios por reconhecimento, mobilidade e *status* social.

Um conceito estritamente econômico de classe média envolve camadas sociais bastante heterogêneas, faixas de renda díspares, que tornam problemática uma definição unívoca, então busco identificar no comportamento ideológico um ponto de interseção dentro dessa heterogeneidade. Esse ponto seria a tendência ao que denomino *espelhamento ideológico*. Para a classe média, o medo da desclassificação social a afastaria da base da pirâmide, vista pelo retrovisor como um peso. O ethos de classe média se constitui, então, como um exercício ideológico, um sentido socialmente estruturado, a criar expectativas que pendulam entre a salvação e a queda. Trata-se inegavelmente de uma luta de classes, de outro modo, porém. Travada fora de seu campo, a desincumbir-se de responsabilização social na reprodução da desigualdade, mas mimetizando canhestramente o discurso da elite do poder. Como lembrado por Jessé Souza (2013), a “luta de classes não é apenas a greve sindical, ou a revolução sangrenta. Ela é, antes de tudo, o exercício silencioso da exploração construída e consentida socialmente” (p.62).

Lógico que importa menos saber que o consumo da classe média não é o mesmo do topo da pirâmide do que perceber certa tendência à homogeneização das expectativas de consumo com vistas à reprodução social. Assim, por exemplo, em termos de investimento educacional, ainda que duas famílias de classe média com padrão econômico semelhante possuam origens e orientações políticas distintas, muito provavelmente compartilharão expectativas de formação escolar para os filhos, o que significa investimento em “boas escolas”, cursos de idiomas, acesso a tecnologia de informação e bens culturais legitimados pela elite. E certamente, ainda que duas famílias de classe média possuam rendas distantes, possivelmente também compartilharão de uma visão de mundo mais próxima em relação às expectativas de investimento educacional. Implicará apenas que uma delas terá comprometido um percentual maior de sua renda. Portanto, uma definição de classe média decorre substancialmente das condições de reprodução social. Venham de onde vierem, tenham a orientação política que tiverem, muito possivelmente coincidirão pacificamente nestes pontos, o que se constitui num fator importante de estabilidade política.

Mas qual a importância da definição de classe média para a compreensão do processo de legitimação da terceirização no setor público brasileiro? Ora, a política de terceirização envolvia um componente macroeconômico, na forma do controle fiscal, mas respondia também à manutenção da política de emprego público na forma como historicamente desenvolvida. Uma classe média satisfeita em seus anseios por *status* social, resguardada pelo Estado em suas expectativas de manutenção e mobilidade social, dificilmente será um empecilho a qualquer governo. É o jogo ideológico jogado.

Portanto, numa sociedade em que o mercado não consegue absorver grande parte da mão de obra mais escolarizada e especializada, coube ao Estado o fortalecimento de políticas de emprego público, sem o qual as possibilidades de mobilidade social para muitos seriam baixas. É preciso ter em mente que, mais que resolver o problema do desemprego ou do emprego em posições “inferiores”, a ação estatal projetava uma miragem transformada em ideologia, a expectativa de um emprego público. Nem todos conseguirão, mas muitos o desejarão.

Esse é um componente fundamental para entender o comportamento ideológico de classe média, mas a ele devemos associar uma compreensão do processo histórico de estruturação das relações sociais no país e seu impacto no mundo do trabalho. Se a terceirização no setor público se alimentou e se sustentou através da separação categorial entre *atividade-fim* e *atividade-meio*, não resta dúvida de que essa retórica se coadunava bem às expectativas de classe média.

Na equação que se tenta montar aqui, essa separação categorial seria a condição de possibilidade da terceirização no setor público, uma vez que preservava os segmentos sociais com maior investimento educacional do risco de desclassificação social (associada esta espuriamente à terceirização) e mantinha pulsando as expectativas de mobilidade social via uma política de emprego público.

As raízes desse *espelhamento ideológico* (não porque enxerga a realidade como efetivamente é, mas como gostaria que parecesse ser), como já vimos, remonta à força das relações sociais forjadas sob o regime escravista, o que criava distorções no próprio mercado de trabalho e importava num medo secular do risco de “queda”, de desclassificação social sem esse anteparo do Estado. Logo, a busca por distanciamento social em relação à base da pirâmide faria com que a classe média aderisse aos mesmos mecanismos conservadores da desigualdade social racionalizados pela elite.

Obviamente, essa aderência ideológica possui um substrato econômico histórico estruturador das relações sociais. Se, como afirma Leonardo Avritzer (2016), “o grande fenômeno brasileiro durante o século XX foi a abundância de uma mão de obra pouco qualificada no campo e na cidade” (p.98), parece evidente que esse fenômeno iria estruturar a visão de mundo dessa classe média. Via-se nessa desigualdade uma oportunidade de forjar um *status* social ao preço da exploração e manutenção das desigualdades sociais, historicamente vinculadas a uma crescente desqualificação das atividades tipificadas como subalternas, mecânicas ou manuais.

Apoiando-me mais uma vez em Leonardo Avritzer (2016), é importante perceber como essa configuração social seria responsável por certa “a atipicidade da classe média brasileira” (p.99). Esta atipicidade decorreria do fato de essa classe média consumir “menos intensamente os bens de consumo duráveis e não duráveis [...] que constituem parte integrante do padrão de consumo de qualquer classe média nos países desenvolvidos”, mas que, por outro lado, “usufruíra uma abundância de mão de obra barata gerada pelo processo de colonização e por uma urbanização atípica” (p. 99).

Compreender essa dinâmica social pressupõe, portanto, compreender que, no país, “a utilização intensiva do trabalho pouco qualificado” foi uma característica central na estruturação das relações sociais que impactaram o mercado de trabalho. Assim, constatar que “empregados domésticos, cozinheiras, motorista e toda gama de trabalhadores foram desde sempre empregados tanto pela elite quanto pela classe média” (AVRITZER, 2016, p.99), é suficientemente indicativo do *espelhamento ideológico* que sustentou uma visão geral do trabalho subalterno pelas lentes violentas do mandonismo.

Consequentemente, nada mais natural que tenha se formado pacificamente no país um consenso sobre os limites e alcance da terceirização. A extinção dos cargos de menor escolaridade na política de emprego público mesmo em governos oriundos do espectro ideológico de esquerda em favor da contratação de serviços a terceiros não causaria espanto enquanto não desarticulasse as expectativas de classe média. Sob o signo da redução de custos, do controle fiscal, a terceirização desliza do discurso da eficiência produtiva de matriz econômica para se legitimar nas frestas da ação política mantenedora de uma estrutura social alicerçada na reprodução social desigual¹⁸.

A consagração da terceirização como política de gestão de recursos humanos no setor público é fortemente caudatária dessa estrutura social. O rendimento político intencionado por sucessivos governos ao mediar, em primeiro plano, o conflito capital/trabalho, criando a base normativa da terceirização, mirava a própria estabilidade do sistema social, mas o fazia largamente pelo fortalecimento do avanço conservador da classe média em detrimento das possibilidades de organização da classe trabalhadora na base da pirâmide.

2.4. O sentido da terceirização

Neste trabalho, busco compreender o processo de legitimação da terceirização no setor público brasileiro através do olhar em perspectiva para aquilo que o margeia, o papel histórico do Estado na consolidação de uma classe média num país cuja herança do escravismo estrutura as relações sociais e ainda delimita a construção do mercado de trabalho. Argumento, então, que, sem esse amparo histórico, a abordagem sociológica sobre o fenômeno da terceirização, na forma como encampado pelo Estado, periga cair na armadilha de uma visão excessivamente economicista de todo o processo, fazendo parecer que tudo se resume a uma disputa entre o arcaico e o moderno.

¹⁸Sobre essa contradição fundamental da política de emprego do governo Lula (o aprofundamento da precarização via terceirização e a reestruturação das carreiras do funcionalismo), poder-se-ia dizer o mesmo que Marx (2011) afirmara sobre Luís Bonaparte: “Bonaparte gostaria de ser encarado como benfeitor patriarcal de todas as classes. Mas ele não tem como dar a um sem tirar do outro” (p.152). Uma contradição, pois a manutenção do frágil equilíbrio entre a formalização do poder político e a crítica à dominação social cobraria seu preço à frente. O fato é que a intensa desmobilização classista de um enorme contingente de trabalhadores associados à terceirização pareceu solapar a base social do apoio a um projeto político de esquerda. De igual modo, os constantes acenos à elite econômica, e de roldão às expectativas de ascensão social das classes médias via emprego público, não importou em hegemonia política. Contudo, ao contrário da história francesa interpretada por Marx, a inédita experiência democrática de esquerda no país não desaguou em bonapartismo, com um golpe do poder executivo, mas sim na derrubada do governo eleito de Dilma Rousseff através de um golpe parlamentar. A retomada do poder político pela rearticulação das forças sociais dominantes havia sido facilitada no momento em que a atividade econômica começava a declinar e o crescimento do desemprego atingiria seu público preferencial, os trabalhadores com menor escolarização.

As consequências dessa herança sobre a formação do mercado de trabalho brasileiro, as “continuidades impostas pelo passivo colonial”, para utilizar a expressão cunhada por Alexandre de Freitas Barbosa (2016, p.25), encaminham a discussão para dois eixos analíticos que sustentarão a construção da hipótese. São eles: 1) a decorrente incipiência da constituição de um mercado interno de trabalho dinâmico em oferta de serviços e possibilidades ocupacionais, constringido que estava por uma organização econômica fundamentada no uso intensivo de mão de obra escrava¹⁹; e 2) a importância da ação estatal na mediação do conflito capital/trabalho, a qual se traduziu, frequentemente, mas não só, numa contínua política de emprego público para grupos sociais dominantes.

Essa política lograva ser capaz de atenuar os efeitos negativos de um mercado de trabalho bastante restrito e incompleto²⁰, agindo, primeiro, em favor dos herdeiros dos grupos dirigentes e da antiga elite fundiária nos fins do século XIX, como descrito por Sérgio Miceli (2001), e, no século 20, através da necessidade de expansão do próprio aparelho de Estado. Tal expansão, que de algum modo também era uma resposta ao desafio de controlar as insatisfações advindas do processo de urbanização, continuaria durante quase todo o século XX (cf. TOPIK, 1987; MARTINS, 1991), sendo freada apenas nos anos 1990, momento coincidente com o aprofundamento da terceirização no país.

São duas consequências, entretanto, que somente podem ser apreendidas como faces de uma mesma moeda, contíguas em suas respectivas lógicas políticas e econômicas e que impactam ainda hoje o modo de estruturação do mercado de trabalho no país, na forma do uso intensivo de mão de obra barata, disparidade de renda, precariedade e desqualificação preconceituosa do trabalhador. O ranço da desigualdade social que delimita as mesmas relações trabalhistas como extensões das relações de poder atravessa discursivamente os debates em torno da normatização da terceirização e conduz a construção dos mecanismos institucionais legitimadores que passaram a sustentar sua naturalização.

¹⁹ Para tal perspectiva analítica, apoio-me livremente em Emília Viotti da Costa (2010a), a partir de sua discussão sobre o modelo de urbanização no Brasil do século XIX em alinhamento com a estrutura produtiva advinda do período colonial. A autora constrói um elenco de fatores socioeconômicos fundamentais para a configuração dos limites à constituição de um mercado interno. Afirma que “o uso da mão de obra escrava, a autossuficiência do latifúndio, o baixo padrão de vida do trabalhador livre restringiriam a expansão do mercado interno, inibindo o desenvolvimento do artesanato, das manufaturas e do comércio interno, limitando as funções urbanas” (p.238). Esse conjunto de fatores estruturantes da vida social no país, segundo a autora “não dinamizava o mercado interno” (p.238).

²⁰ Essa avaliação histórica e seu corte temporal procuram acompanhar de perto a perspectiva projetada por Alexandre de Freitas Barbosa (2008) sobre a formação do mercado de trabalho brasileiro, ainda que seus objetivos sejam distintos: “[...] a transição de um não-mercado de trabalho para um mercado de trabalho nacional e em consolidação no pós-1930, passaria por dois momentos: um primeiro envolvendo o encaminhamento do fim do tráfico de escravos até a abolição, e um segundo implicando a formação de mercados de trabalho mancos, incompletos e fragmentados regionalmente” (p.159).

A separação categorial *atividade-fim/atividade-meio*, que será um dos alicerces normativos a sustentar a regulação da terceirização no país, apresenta-se como uma espécie de tradução jurídica do distanciamento social entre o trabalho intelectual, associado aos “livres”, e o trabalho manual/mecânico, associado aos “dependentes”, aos subalternos. Uma separação que paga tributo a essa herança violenta do trabalho escravo, mas também ao ancestral do medo de desclassificação social que acompanha os extratos médios da sociedade brasileira. Ou seja, a experiência escravagista, a esquadrihar todas as relações sociais vindouras, marcará não somente o conflito distributivo ao longo do século XX, mas delimitará as condições de reprodução da desigualdade através do mercado de trabalho.

Permanece, contudo, em aberto a discussão sobre o fato de que essa separação entre *atividade-fim* e *atividade-meio* forjava uma classificação que parecia pouco convincente no plano teórico, mas, em termos práticos era espantosamente efetiva em seu objetivo de servir como fundamento ideológico²¹. Enquanto conceito operacional de gestão de pessoal, essa divisão se apresentava tão naturalizada na vida social que pouco havia a questionar dos por quês. Para o senso comum, o “meio” estaria sempre associado ao trabalho “desqualificado”, subalterno. Daí, uma espécie de indiferença crônica da sociedade pelo destino, por exemplo, do trabalhador de “serviços gerais”²².

É óbvio que a terceirização, por origem e por domínio, é parte integrante de uma engrenagem econômica global cuja lógica de reprodução do capital depende do processo intenso de precarização do trabalho, como mecanismo de alocação da força de trabalho e flexibilização das relações de trabalho. Porém, essa precarização não ocorre a despeito das condições nacionais de desenvolvimento. Ao contrário, dela se alimenta.

²¹ Aproveito aqui a afirmação de Pierre Bourdieu (2019) a respeito do “efeito de consenso” forjado especialmente nas pesquisas de opinião: “[...] todo exercício de poder é acompanhado por um discurso que visa a legitimar o poder daquele que o exerce; pode-se mesmo dizer que é próprio de toda relação de poder não ter todo o seu poder senão na medida em que se dissimula como tal” (p.212).

²² A título de ilustração, relato situação a que pude observar diretamente. O serviço de limpeza geral foi completamente terceirizado na UFS. Nisso, seguia a lógica do suposto ganho de eficiência, uma vez que esse tipo de trabalho teoricamente seria melhor desempenhado concorrencialmente pelo mercado. Contudo, foi-me relatado por uma trabalhadora, responsável pela limpeza dos banheiros de uma área específica, o fato de que ela era responsável pela higienização de 30 banheiros ao longo da jornada diária de trabalho de 08 horas. Significa dedicar a cada um pouco deles pouco mais de 26 minutos, não contando com o tempo de preparação de material e o deslocamento no próprio trabalho. Leve-se em consideração, ainda, que se trata de banheiros de uso intensivo, pois localizados em áreas de grande trânsito de pessoas. Dessa forma, e dado o tempo corrido, o trabalho passou a ser feito de modo apenas superficial, ou seja, sem uma adequada higienização. Questionei o porquê do trabalho se concentrar em apenas um trabalhador. Obtive como resposta que, dessa forma, a empresa contratada pagaria a apenas um trabalhador o Adicional de Insalubridade previsto na CLT. A trabalhadora me relata que aceitava o encargo porque necessitava do dinheiro extra no salário. Contudo, não é incomum ouvir reclamações de seus usuários de que os banheiros se encontram “pouco higienizados”, como se não houvesse o trabalho humano que o sustenta e um complexo de relações socioeconômicas que o precariza. As críticas dos usuários passam a ser formuladas em termos abstratos, dirigidas exclusivamente ao Estado, tornando ainda mais invisíveis as relações de poder que sustentam um sistema que se alimenta da desigualdade.

Portanto, para entendermos como tal separação categorial é tornada possível, será preciso estender a análise sociológica para abarcar a perspectiva histórica de sua formação. Essa sociogênese deve captar a maneira como o mercado de trabalho se estruturou no país a partir da violenta desclassificação social do trabalho subalterno e da crônica desigualdade decorrente da experiência escravocrata. Além disso, a atuação do Estado na construção de uma ordem política estável e centralizada, significou colateralmente um freio ao desenvolvimento de uma sociedade civil, no sentido clássico de uma sociedade burguesa.

O esboço de desenvolvimento de uma classe média nacional estaria umbilicalmente atrelado a esse padrão de estruturação do mercado de trabalho brasileiro. Pouco dinamismo do mercado interno, desclassificação do trabalho e um Estado centralizador. Portanto, esse germen de classe média não decorria da ampliação de mercados competitivos, fato central nos países de industrialização mais avançada. Nas condições do século XIX, esse esboço fazia-se pendular entre uma associação, meio constrangida, a uma elite sustentada na reprodução da riqueza imobiliária, na propriedade fundiária, o que lhe impunha o fardo da dependência, em tudo contrário à pulsante riqueza mobiliária advinda do capitalismo, que inundava o mercado mundial não só com manufaturados, mas também com produtos financeiros²³, e uma consequente urbanização a projetar um setor de serviços que se abria a novas especializações profissionais e novas perspectivas de mobilidade social.

Ilustrativamente, essa polaridade aparece bem delimitada num conto de Machado de Assis, “O enfermeiro”, cuja primeira publicação é de 1884, mas remetia a história a 1860. A narrativa captava em tintas carregadas de ironia o dilema de uma sociedade cujas possibilidades de mobilidade social eram bastante restringidas por uma estrutura social historicamente dependente da terra, ensimesmada na produção de *commodities* agrícolas que abasteciam o mercado externo e apoiada no uso intensivo de mão de obra escrava²⁴.

²³ Cf. o estudo de Willian R. Summerhill (2015) sobre a vida financeira no Brasil Império e sua relação com as instituições do Estado. A presença do capital financeiro na vida social nos novecentos, sobretudo na Corte, é muitas vezes subestimada perante o enraizamento da ordem escravocrata, mas, como afirma o autor, “the bonds [títulos de dívida] formed part of the landscape not only of public finance and investing but also of the society and the culture as well” (p.81). Essa presença faz aprofundar a visão das contradições entre a força do capital e a herança escravista.

²⁴ Recorro a José de Souza Martins (2015) para entender como essa condição estrutural da riqueza associada à terra impunha um padrão de imobilismo social de longa duração. Afirmava o autor que, “a contradição que permeia a emergência do trabalho livre se expressa na transformação das relações de produção como meio para preservar a economia colonial de exportação, isto é, para preservar o padrão de realização do capitalismo no Brasil, que se definia pela subordinação da produção ao comércio. Tratava-se de mudar para manter” (p.31). Tal conclusão apoia-se no fato de que “o trabalhador livre que veio substituir o escravo dele não diferia por estar divorciado dos meios de produção, característica comum a ambos” (p.30). Ou seja, os mecanismos institucionais que dificultaram o acesso aos meios de produção, particularmente à terra, prolongavam uma estrutura econômica arcaica, protelando ao máximo a entrada numa efetiva sociedade de mercado.

“Tendo eu quarenta e dois anos, fiz-me teólogo – quero dizer, copiava os estudos de teologia de um padre de Niterói, antigo companheiro de colégio, que assim me dava, delicadamente, casa, cama e mesa” (ASSIS, 2008, p.492), assim se apresenta o personagem machadiano. Estruturalmente um “homem livre”, Procópio Valongo (Valongo?) recebe proposta para servir como enfermeiro, numa “vila de interior”, a um coronel já desenganado. Terá sua vida modificada pela herança que lhe cai à mão, ainda que por caminhos tortos e depois das piores humilhações recebidas de seu “patrão”.

Os elementos que localizam a dinâmica social se apresentam na forma da separação espacial e ideológica campo/cidade, na relação de dependência à elite, no mercado de trabalho pouco especializado, na mobilidade social fruto da herança oriunda da propriedade fundiária. Nesse sentido, é sintomática a afirmação do personagem de que “entrando na posse da herança, converti-a em títulos e dinheiro” (ASSIS, 2008, p. 497). A passagem lembra-nos da tensão já presente naquela sociedade entre os fatores econômicos mais dinâmicos associados ao capitalismo (riqueza mobiliária) e os valores residuais da velha ordem escravocrata (riqueza imobiliária). Haveria, portanto, pouco que se falar em uma classe média constituída em tal contexto histórico, pois não se reuniam condições favoráveis ao seu desenvolvimento, ao menos não no sentido de uma moderna sociedade de classes²⁵.

Como destacado por Raymundo Faoro (2001b), em seu clássico estudo sobre o contexto histórico da obra de Machado de Assis, “no Império, entre proprietários e especuladores, entre titulares e deputados, a classe média será um purgatório, condenada ao ostracismo das grandezas” (p.307-308). Acredito que parte da dificuldade em precisar o exato papel político e econômico desse esboço de classe média dentro de um regime escravocrata expressa igualmente as restrições estruturais à mobilidade social²⁶.

²⁵ Para essa afirmação, baseio-me parcialmente em Celso Furtado (1999), que enxerga o desenvolvimento de uma classe média no país como uma função direta do dinamismo do mercado interno, mais ou menos integrado às cadeias produtivas globais. Comentando as mudanças estruturais ocorridas no país a partir da segunda metade do século XIX, Furtado traça o seguinte quadro que serve de amparo à minha hipótese: “generaliza-se então o regime de trabalho assalariado, o que traz consigo crescente monetização e ampliação das atividades mercantis. Tudo isso tem fortes repercussões sociais, pois surge um embrião de classe média que competirá com os grandes proprietários rurais pelo controle do poder. A urbanização se intensifica e com ela a demanda por serviços públicos e a maior exposição aos hábitos de consumo dos países que lideravam a Revolução Industrial” (p.107).

²⁶ Para Faoro (2001b), esse esboço de classe média seria por demais amorfo para construir uma unidade ideológica capaz de impor alguma interferência mais decisiva na vida política. Na visão do autor, o que quer que se caracterize como classe média no Brasil Império “não está entre o assalariado e o rico. Sua posição será, apenas, a da classe abaixo das outras; debaixo dela está o nada, o escravo. Dela não sairão os estadistas, os barões, os banqueiros e os fazendeiros, nem fermentará os inconformismos e as revoluções. Sua hora soará somente cinquenta anos depois: por enquanto representará o resto, o resíduo dos destinos mais afortunados (p.307-308).

Para além de toda a pertinente discussão sobre a dificuldade da transição do regime servil para o trabalho assalariado, sobre o impacto do estrangulamento das possibilidades de dinamização do mercado interno, importa aqui sublinhar o modo como o Estado atuou como um legitimador em última instância da manutenção da desigualdade via mundo do trabalho²⁷, seja através da constituição de uma série de mecanismos de controle político sobre o trabalho, seja projetando a construção da ordem também na constituição de uma classe média com uma política de emprego público eficaz, ao menos ideologicamente. Esse padrão de intervenção estatal, aliado ao desenvolvimento tardio de um complexo industrial, se contribuía para a dificuldade de dinamizar um mercado interno, impondo-lhe amarras, ao mesmo tempo e contraditoriamente criava condições políticas para a sua própria ação.

De qualquer modo, de uma perspectiva histórica comparativa, mirando as diferenças constitutivas, dinâmicas e formacionais do Brasil em relação aos países centrais do capitalismo avançado, tais traços adquirem ainda maior expressividade. Servem a pôr em relevo os diferentes caminhos no influxo da Revolução Industrial tomados entre uma sociedade de classes oriunda de uma economia de mercado e outra, fruto da forte centralização política do Estado, com fortes mecanismos de controle social. Este ponto já fora destacado por José Murilo de Carvalho (2003) em seu trabalho sobre o processo político de construção da ordem política nos novecentos²⁸.

²⁷ É claro que as consequências desse modelo de ação estatal vão muito além da formatação do mercado de trabalho brasileiro e a ascensão de uma classe média urbana, tema deste trabalho. A forte centralização política do Estado na mediação do conflito capital/trabalho impactou também a dinâmica futura das disputas sociais. A esse respeito, Boris Fausto (2010) pontuou como “[...] o fato de que a ordem urbano-industrial veio a ser implantada tendo como agente principal o Estado, e não as classes sociais, repercutiu diretamente no arranjo e no conflito de classes durante um longo período histórico” (p.25). Tal tendência assumiria um caráter mais autoritário com o fim da Primeira República. Pense-se a respeito na vinculação dos sindicatos ao trabalhismo do Estado-Novo do período varguista (cf. GOMES, 2005). Para Adalberto Cardoso (2007) “o Estado Novo converteu a ação sindical em questão de Estado” (p.112). Tal movimentação, continua ainda esse autor, “conferiu um caráter público aos conflitos localizados entre capital e trabalho, ao mesmo tempo em que se reafirmava uma autoridade pública capaz de incorporar em sua matriz regulatória as energias de outro modo turbulentas do mercado de trabalho” (p.112).

²⁸ Escreveu Carvalho (2003): “A Inglaterra iniciou, já em 1853, o esforço de implantação do sistema de mérito. Os Estados Unidos o fizeram em 1883 com o Civil Service Act. Mais ainda, em ambos os casos os esforços de reformas se fizeram por pressão de grupos de cidadãos que para tal fim se organizaram. Nos Estados Unidos, a reforma começou pelos municípios e só mais tarde atingiu os níveis estadual e federal e, em boa parte, refletia o que já estava sendo feito na administração privada graças às experiências de Taylor, isto é, a racionalidade da sociedade industrial competitiva estava sendo levada para dentro do Estado por pressão da própria sociedade. Além disso, embora o emprego público fosse usado como um recurso político e certamente houvesse pretendentes para esses empregos [...], o dinamismo da economia americana oferecia muitas outras alternativas ocupacionais mais atraentes em termos salariais. As pessoas de maior iniciativa e potencialmente mais rebeldes canalizavam suas energias para o setor privado, reduzindo a pressão sobre o emprego público e, portanto, diminuindo o peso que esse emprego poderia ter como recurso político. No Brasil, devido ao limitado leque ocupacional, a pressão era muito maior e provinha de elementos dinâmicos que procuravam escapar às limitações do mundo escravista. Isto redundava em número de funcionários excessivo em relação às tarefas deles exigidas, dando origem às queixas sobre o parasitismo e o custo exagerado do funcionalismo” (p. 161).

Ao contrastar a dinâmica política de sociedades industriais avançadas como a estadunidense e a inglesa com as condições locais de desenvolvimento econômico, Carvalho (2003) aponta para duas consequências de longo prazo, uma política – uma menor capacidade de organização e movimentação política vinda da sociedade, que só viria a se constituir com sentido de classe no início do século XX²⁹ (o que é diferente da “pressão” exercida por grupos sociais), outra econômica – associada ao dinamismo do mercado interno, do qual provem uma variedade ocupacional maior. Ou seja, o “limitado leque ocupacional”, no caso do Brasil Império, estaria estreitamente vinculado às consequências de uma ordem escravocrata bem enraizada em todos os setores da sociedade e que, aliado ao processo de centralização³⁰ do poder imperial, potencializava-o.

Os constrangimentos ao fomento da industrialização diante do perfil agrário-exportador do país tardaria a formação de um mercado de trabalho mais complexo e dinâmico e aumentaria a dependência dos governados do governo. Restringida a uma leitura meramente clientelística, patrimonialista, da ação estatal, obscurecem-se as particularidades de processos históricos distintos, subsumidos numa leitura comparativa. Ou seja, a dependência era também um projeto de nação a cargo do Estado. Um projeto em que a força de trabalho mantinha-se na órbita do poder político.

As dificuldades em dinamizar um mercado interno tinham certamente em sua largada um modelo de estruturação social decorrente de uma economia que se apoiava no uso intensivo de mão de obra escrava, mas também se traduziam muitas vezes em ações políticas deliberadas do poder público que restringiam igualmente as condições de trabalho urbano para a população negra, sejam escravizados, libertos ou livres.

²⁹ Sobre o tema cf. Boris Fausto (2016): “O avanço da economia capitalista de exportação gerou assim diretamente as condições para que se constituísse um núcleo de trabalhadores no setor de serviços. Indiretamente, preencheu os requisitos para o surgimento do proletariado fabril, concentrado em algumas poucas cidades. A pequena empresa industrial, dispersa em vários pontos do país, existiu antes da afirmação do polo cafeeiro e ao lado dele, graças à proteção representada pela dificuldade de comunicação, à proximidade das fontes de matéria-prima, à existência de um pequeno mercado consumidor de bens como alimentos, bebidas, tecidos de qualidade inferior. Os trabalhadores desse tipo de indústria, espalhados em um imenso espaço geográfico, nunca tiveram condições objetivas para dar origem a um movimento operário” (p.32).

³⁰ Essa centralização não se fazia apenas por necessidade de controle político após as turbulências sociais pré e pós-independência. Decorria também daquilo que Maria Sylvia de Carvalho Franco (1997) chamou de “tendência para a burocratização do aparelho fiscal”, um recurso do governo central para atender “às necessidades inadiáveis de prover um abalado tesouro nacional” (p.125). A própria autora esclarece: “especialmente a partir de 1840 foi-se consolidando um governo centralizador, sentido esse que aparece distintamente na discriminação das rendas públicas, em nada favorável à Província e ao Município, em particular a este. A forma de garantir o poder do governo, ao lado do emprego aberto da força física, da guerra, era montar um aparelho administrativo que concentrasse realmente os meios pecuniários da Administração e dispusesse de um corpo de agentes disciplinados para o exercício metódico e despersonalizado das funções públicas. Observa-se claramente uma política de expropriação das agências intermediárias do governo, deixando-as na dependência do poder central” (p.121).

São suficientemente ilustrativos da forma como o acesso ao mercado de trabalho fora dificultada, quando não violentamente negada, a essa faixa da população em centros urbanos, os episódios relativos ao que João José Reis (2019) chamou de “a greve negra de 1857 na Bahia”³¹. E não obstante os motivos dessa perseguição estarem canalizados no ideário da elite como um plano de “desafricanizar a cidade” (p.18), suas consequências impactariam definitivamente as possibilidades de desenvolvimento econômico futuro do país e particularmente da massa de trabalhadores pauperizados.

Desde pelo menos 1835, ano em que uma lei provincial (Lei nº 9, de 13 de maio de 1835)³² aplicava um amargo imposto aos africanos forros, havia forte preocupação do poder público com a atuação e movimentação dessa parcela da população, vista como ameaça à “paz social”. Tal reação política envolvia inclusive elementos associados à reserva de mercado para atividades urbanas, o que Manuela Carneiro da Cunha (2012) chamou de “a competição pelo mercado de trabalho” (p.114). A constante emissão de normas de restrição ao longo da primeira metade do século XIX antecipava a revolta de 1857.

Espécie de intervenção estatal sobre o processo econômico, disputa por mercado e desejo por controle da população negra seria explosiva no aprofundamento da desigualdade presente e futura. Nesse sentido, escreve Manuela Carneiro da Cunha (2012) sobre essa perseguição do Estado, como forma de controle (um princípio de disciplinamento social) das relações sociais: “em novembro de 1850, o presidente da província da Bahia, após ter dobrado o imposto sobre os africanos navegando em saveiros e alvarengas, resolve por em vigor uma lei que excluía do serviço de saveiros de Salvador os africanos e os escravos” (p. 121).

Vai ficando evidente que diversos mecanismos constituídos no âmbito do poder público para “disciplinar” a atividade econômica contribuíram para a piora do cenário de pouca dinamicidade mercadológica, mas principalmente parece ter agido para legitimar no conjunto das relações sociais um programa ostensivo de desqualificação e repressão de qualquer atividade econômica praticada por trabalhadores subalternos que pusessem em risco

³¹ A longa temporalidade dessas estratégias de repressão ao livre exercício da atividade econômica está descrita pelo autor da seguinte forma: “Entre a greve de 1857 e a abolição da escravidão, em 1888, as autoridades baianas continuaram pressionando os ganhadores com medidas que visavam limitar sua liberdade de trabalho na cidade, sobretudo através da imposição de taxas e impostos, muitas vezes escorchantes, relacionados com a ocupação que exerciam” (REIS, 2019, p.18).

³² Nas palavras de Manuela Carneiro da Cunha (2012): “um pesado imposto de 10 mil-réis anuais passa a ser aplicado aos africanos forros da província (artigo 8º). Significativamente, ficavam dispensados desse imposto os delatores, os inválidos e os libertos africanos que trabalhassem em ‘fábricas grandes da província (açúcar, algodão)’, desde que residissem na propriedade e o dono se responsabilizasse por sua conduta. Ficam patentes novamente as duas articulações da legislação: resguardavam-se os libertos nas grandes propriedades rurais, mas não tinham proteção os que estivessem estabelecidos de forma independente; estimulavam-se, por outro lado, as delações em nome da segurança provincial” (p.100).

a ordem escravocrata e seus padrões de concentração de renda e reprodução da desigualdade. Num contexto de crescente urbanização, uma deliberada política de restrição às possibilidades de atividade econômica para grupos já possuidores de pouco ou nenhum direito, fazia-se no contrapé de uma política de absorção de quadros oriundos das classes dirigentes.

É somente nesse sentido que podemos falar do papel do Estado em fomentar uma classe média urbana à sua sombra. O Estado brasileiro historicamente agiu para controlar as insatisfações de grupos sociais influentes com uma política de emprego público e da qual se beneficiava amplamente como possibilidade de estabilidade política. Um arranjo social que somente se garantia enquanto houvesse suficiente unidade ideológica circulando entre seus grupos dirigentes e capacidade de se projetar sobre as expectativas de ascensão social da emergente classe média.

Como já apontado, essas relações históricas seriam a base para a legitimação da terceirização no setor público. Sua consagração decorria da manipulação normativa que regulamentava mais uma vez a desqualificação histórica do trabalho subalterno. O fato é que, não obstante as recorrentes críticas ao peso orçamentário da máquina estatal desde o século XIX, o “pacto ideológico”³³ constituído entre classes dirigentes e uma larga franja da classe média para a manutenção da política de emprego público do Estado brasileiro nunca esteve ameaçado.

No início do século XXI, essa política parecia começar a deixar de ter apelo para uma fatia grande da classe média urbana, o que abrirá caminho para o próprio questionamento ao Estado dos limites da terceirização. Pode-se creditar essa mudança, cujo momento de inflexão ocorre com as manifestações de junho de 2013, a certo ressentimento classista, como supõe, por exemplo, Leonardo Avritzer (2016), uma vez que “a classe média tradicional [...] foi marcadamente afetada pelas mudanças que reduziram a desigualdade e levaram à mobilidade no mercado de trabalho” (p.103). De fato, há um segmento da classe média que adere com maior facilidade ao discurso neoliberal da disciplina fiscal, do Estado mínimo, do esforço pessoal, ainda que de forma contraditória.

³³ A expressão foi cunhada por Antonio Candido no prefácio à edição de 1979 do livro “Intelectuais e classe dirigente no Brasil (1920-1945)” de Sergio Miceli. Para Candido (2001), a tese de Miceli “tenta mostrar como os intelectuais [...] correspondem a expectativas ditadas pelos interesses do poder e das classes dirigentes. Em geral filhos dos grupos dominantes nos vários níveis, ou da classe média pobre e abastada, eles recebem na maioria uma vantagem de berço que lhes facilita singularmente a vida e que eles procuram manter, ampliar ou recuperar. Por outro lado, como são objeto de uma certa sacralização, reivindicam para si critérios especiais de avaliação, que são aceitos como uma espécie de pacto ideológico (que Miceli procura denunciar). Segundo esse pacto, são tratados como representantes do ‘espírito’ e por isso até certo ponto imunes de julgamentos que comprometam a ‘nobreza’ de sua ação. [...] O intelectual parece servir sem servir, fugir mas ficando [...]” (p.72).

Contudo, por sua histórica exclusão dos mesmos benefícios concedidos à classe média tradicional pelo Estado, a inclusão da massa trabalhadora recentemente beneficiada por políticas redistributivas dos governos do PT parece integrar mal ou forçadamente a noção de classe média brasileira. Essa massa trabalhadora, melhor classificada como um precariado (BRAGA, 2012) e à qual adere teoricamente os trabalhadores da terceirização, diverge do padrão histórico de reprodução da classe média, sendo preferível tratá-la distintamente pelo lugar que ocupa na economia (POCHMANN, 2012), o que define sua relação tanto com o Estado quanto com a própria classe média³⁴. Inclusive, dentro da denominada Classe C dificilmente há a homogeneidade pretendida (cf. SCALON; SALATA, 2012). Nesse sentido, analiticamente prefiro segmentar a classe média (intermediária e alta) por sua maior ou menor proximidade (acesso) ao Estado, o que nos traz de volta à política de emprego público e sua relação com a terceirização.

As mudanças estruturais por que passou a sociedade brasileira a partir de 2003 parecem ter cindido a própria relação da classe média com o Estado, como se a maior mobilidade na base da pirâmide significasse uma ameaça para a sustentação do “pacto ideológico”³⁵. No momento que fatores macroeconômicos exigiam uma redefinição do tamanho do Estado (controle fiscal) como requisito de estabilidade política e que a própria dinamicidade do mercado assume maior protagonismo no mercado de trabalho o movimento de mobilidade social da massa trabalhadora parece acender para essa classe média um sinal de alerta.

³⁴ Como lembrado por André Singer (2018), “a superpopulação excedente, rebaixando o valor do trabalho, permite o setor moderno funcionar. Existe a sensação intuitiva, mas falsa, de que o atraso segura, suga para baixo o setor moderno, quando é o oposto” (p.22). Mais adiante, complementa: “por mais paradoxal que pareça, o que paralisa o avanço não é o atraso, é o tamanho do setor modernizado” (p.22). Nessas condições, a identificação do precariado à nova classe média é de alcance analítico limitado para este trabalho. O fato é que a reprodução material do sistema social brasileiro roda a despeito do Estado.

³⁵ Recorro novamente a Leonardo Avritzer (2016), para quem, no roldão das manifestações de 2013, a classe média teria rompido com “a tradição que tem adotado desde 1988, que é de apoiar soluções progressistas para o problema da desigualdade no país” (p.105). “Nesse sentido, é possível dizer que acabou o período em que a classe média brasileira fazia parte integralmente de um consenso a favor de políticas distributivas e de inclusão social” (p. 106). Ainda que se possa discutir a integralidade desse consenso, acredito que aponta um caminho importante para a análise. Historicamente a classe média no Brasil não disputou as políticas distributivas. Seu acesso ao Estado era de outra natureza e se sustentava na crença ideológica da ascensão social via Estado, não mercado, o qual era bastante residual para os estratos médios urbanos. Nesse sentido, o apoio da classe média tradicional às políticas distributivas era perfeitamente natural uma vez que não conflitava com seus interesses. No momento que fatores macroeconômicos exigem uma redefinição do tamanho do Estado (controle fiscal) como requisito de estabilidade política e que a própria dinamicidade do mercado assume maior protagonismo no mercado de trabalho o movimento de mobilidade social da massa trabalhadora parece acender para essa classe média um alerta. Creio que esse movimento reativo da classe média se desenvolva menos em torno de uma disputa conceitual sobre o tamanho do Estado do que talvez uma luta por retomada do poder de acesso. É lógico que há um núcleo ideológico duro nesses movimentos que ditam a sintaxe política reacionária, mas, em termos eleitorais, a polarização política parece indicar um mal-estar em torno das pautas mais progressistas da esquerda, as quais de alguma forma testam os limites da posição estrutural da classe média tradicional, mas não contra exatamente o Estado.

É lógico que essa sensação de ameaça será instrumentalizada pela elite, via mercado e mídia conservadora, seja pelo financiamento direto de grupos de pressão, seja pela cessão de espaços de reverberação. A parte da classe média aderente ao mercado, ao discurso neoliberal, questionará naturalmente os limites da presença do Estado. Outra parte continuará orbitando em torno do Estado, ainda que isso possa significar um movimento de conservação, já que mantém intacto o “pacto ideológico”, o que, no limite, aprofunda a desigualdade social dada a precarização acelerada das relações de trabalho para a base da pirâmide. Portanto, a cisão em “duas classes médias” a disputar o espaço político é uma opção estritamente operacional para fins de análise da presença do Estado na constituição da classe média brasileira.

As tentativas de reforma do Estado encontravam agora alguma sustentabilidade ideológica suficiente para alavancar as mudanças, na esteira dos protestos ocorridos em junho de 2013. As manifestações se sucedem e estas se dão essencialmente no campo da classe média. A própria conformação geográfica das manifestações é indicativa de que a força de mobilização apresenta-se no eixo sul-sudeste, não à toa, regiões que concentram metade da produção industrial nacional. O acirramento do conflito ideológico no seio da classe média fecha, então, um ciclo de mediação entre capital/trabalho pelo Estado e encontra seu auge na conspiração parlamentar que resultou no Impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016. Naquele momento, a retomada das discussões sobre a reforma trabalhista ressonava os apelos do empresariado para a liberação da terceirização irrestrita, com impactos inclusive no setor público.

A base da pirâmide, de onde serão recrutados massivamente os trabalhadores da terceirização, sempre passou ao largo dessas discussões. E enquanto se sustentasse na base da pirâmide, a terceirização não seria um problema para a classe média.

3. DISPUTAS POLÍTICAS E A POLÍTICA DA TERCEIRIZAÇÃO

Pesquisadores em ciências sociais não deveriam deixar aos economistas o estudo dos fatos econômicos e deveriam parar de fugir em pânico no momento em que um número aparecesse ou de se contentar em dizer que cada estatística é um construto social – o que é sempre verdade –, mas uma solução insuficiente.

(Thomas Piketty, **O capital no século XXI**)

A compreensão da lógica de construção dos fundamentos legais e prático-discursivos que garantiram o aprofundamento da terceirização no setor público brasileiro pressupõe uma adequada articulação analítica entre fatores econômicos e políticos. É o problema da legitimação social que se coloca em primeiro lugar para a análise. Sem ela, a pesquisa pode adquirir contornos interpretativos que inviabilizam uma visão de fundo do processo histórico e sua articulação com o presente.

Se lido apenas a partir de processos econômicos (controle fiscal, flexibilização orçamentária) distorce sua lógica em favor de uma justificação mercadológica. Defendo que a motivação econômica originária, integrada à lógica do capital financeiro – ganho de eficiência com aumento da produtividade e redução de custos – não sustenta sozinha uma explicação de sua incorporação exitosa no aparelho estatal. Se, na iniciativa privada, essa lógica se sustenta pelas necessidades intrínsecas à cadeia produtiva, como um evidente esforço de maximização dos lucros, no setor público, sua compreensão pressupõe a discussão de como o Estado media o conflito capital/trabalho. A terceirização no setor público brasileiro conta uma história de sucesso em que a lógica econômica é muito bem acomodada no processo de reprodução material e simbólica da sociedade.

Neste capítulo, discuto como o ideário da ortodoxia econômica contesta os limites da atuação do Estado nos anos 1990 e pressiona o campo político a articular ações “reformistas” que desvinculem o capital das obrigações constitucionais. Nesse contexto, a terceirização era vista como uma alternativa capaz de enfraquecer o poder da burocracia estatal. Discuto ainda como o forte crescimento da terceirização no setor público, a despeito da revalorização do papel do Estado nos governos do PT, fixou as bases de uma verdadeira política de Estado. Aliás, a revalorização das carreiras do serviço público nos anos 2000, longe de significar o enfraquecimento da lógica “reformista”, aprofundou as contradições presentes no período. Por fim, procuro reconstituir o movimento de reação política da sociedade que articulou a derrubada da presidente Dilma Rousseff num movimento conjunto com a ruptura com os limites impostos à terceirização irrestrita.

3.1. Construção Lógica da Reforma

No dia 14 de dezembro de 1994, Fernando Henrique Cardoso, presidente eleito no pleito daquele ano e então senador pelo estado de São Paulo, proferiu discurso com o qual se despedia do Senado Federal após doze anos naquela casa. Nele, o futuro presidente procurava antecipar o perfil reformista que imprimiria ao seu governo e vislumbrava estabelecer as bases ideológicas da ação política que seu governo trilharia. Sua fala estava ancorada na crença na necessidade incontornável de se reformar o Estado brasileiro. Os anos 1990 haviam iniciado sob o signo reformista³⁶, uma reforma orientada para o mercado, após a derrubada das fronteiras do socialismo realmente existente.

Sensível à percepção de que, qualquer que tivesse sido a orientação política do próximo governante, o jogo político se daria, a partir de então, constrangido por um período marcado por profundas mudanças econômicas no cenário externo, o presidente eleito fazia ressoar ideologicamente o forte discurso econômico de matriz conservadora que buscava limitar o papel do Estado no mundo do pós Guerra-fria, associando-o ao atraso³⁷.

Atropelado pelo pressuposto da “inevitável” vitória de liberalismo econômico, da ortodoxia do livre mercado, definia a quadra histórica como marcada pelo “colapso das fronteiras ideológicas no mundo”, cuja ressonância em nossa “política doméstica” se fazia com “atraso” (CARDOSO, 1995, p.6). Numa concessão ao espírito da época, entrevia no processo de abertura econômica, iniciado ainda no Governo Collor, um caminho seguro para a inserção mercadológica do país na lógica financeira de um mercado globalizado e na redefinição das fronteiras políticas do Estado a senha para o estabelecimento de um programa de reformas.

³⁶ Certamente a lógica reformista não era uma novidade nos anos 1990. No roldão da crise de financiamento externo nos anos 1970, o Brasil já contava com uma organizada resposta teórica sobre a crise no início dos anos 1980 e que passava por uma revisão dos próprios pressupostos da organização do Estado. Concentrada no Departamento de Economia da PUC-RJ, a maioria de seus professores integrariam a equipe responsável pela formulação e implantação do Plano Real. A partir da mobilização do conceito de “ajuste estrutural”, como condicionalidade de ajuda, antecipava o debate futuro sobre a necessidade de reformar o Estado brasileiro. Um livro organizado por Persio Arida (1982), “Dívida externa, recessão e ajuste estrutural: o Brasil diante da crise” simboliza esse esforço. Ali ainda se falava timidamente sobre reforma. Preocupado com as disfunções decisórias do setor público e seus impactos na política econômica, abria-se uma discussão que ganharia corpo institucional somente nos anos 1990.

³⁷ Para um panorama amplo da implantação de um programa de reformas econômicas em países periféricos cf. Sebastião Carlos Velasco e Cruz (2007): “no que tange aos países do Terceiro Mundo, eles haviam abandonado suas antigas veleidades e, tendo aceitado terapias penosas para estabilizar suas economias, buscavam agora o caminho da prosperidade por meio da ‘opção pelo mercado’. Com efeito, a época da intervenção estatal direta para fortalecer a economia e guiá-la de acordo com concepções bem definidas do interesse nacional parecia definitivamente ultrapassada. No presente, os imperativos são outros: cortar gastos, eliminar subsídios, privatizar, abrir a economia, criar ambientes favoráveis aos investidores externos, na esperança de ganhar, com isso, acesso ao capital e aos mercados globais” (p.20).

O futuro presidente parecia demonstrar clareza e segurança no diagnóstico do movimento histórico. Considere-se pertinente ou não sua avaliação de momento, o impacto do discurso, ao feitio de uma carta de intenções, será incontornável nas discussões políticas e econômicas travadas na segunda metade dos anos 1990 no Brasil, pois um projeto de reforma do Estado envolvia mudanças constitucionais (uma Constituição com menos de uma década de promulgação!) profundas e que dependeriam de muita articulação política.

O sucesso alcançado com a implantação do programa de estabilização inflacionária, posto em ação com o Plano Real quando ainda ministro da fazenda no governo Itamar Franco, além de pavimentar o caminho para a corrida eleitoral, delimitaria os termos dessa inserção. Em sua configuração teórica, reformar o Estado era uma ambição política lastreada em uma ortodoxa racionalidade econômica. Baseava-se centralmente num regime de controles e metas fiscais, austero para a população, a qual via, assim, os dispositivos institucionais de proteção social minguar, mas necessário para o *mainstream* econômico (FMI, Banco Mundial) como uma forma de exercício de controle político sobre a liquidez da dívida pública dos países periféricos. Na forma como ficou estabelecida essa ação, o espaço político nacional passava a operar embebido da lógica financeira e constrangido fortemente pela pressão por desvinculação da base financeira da economia no orçamento do Estado.

Entretanto, esse *aggiornamento* intencionado pelo futuro governo, se possuía um inegável substrato econômico, possuía também a particularidade de mirar o cenário político interno, uma vez que tentava desarticular o modelo de intervenção estatal de base varguista. Identificava, portanto, nos componentes históricos da constituição política da sociedade brasileira o fundamento de seu diagnóstico. Visto com olhos de hoje, tratava-se de abrir espaços políticos para a ação econômica como garantia da própria estabilidade governamental. Conceitos como corporativismo, clientelismo e patrimonialismo ressurgiam na construção de uma gramática das reformas. Uma reaparição que servia à tarefa de desviar a atenção da dominação do capital financeiro.

Definia-se, então, o inimigo preferencial do programa de reformas. E ele se localizava no Estado. Muito especificamente, será identificado com burocracia estatal. Esta passaria a ser encarada como um sintoma patológico da chamada velha política, ou como um resquício da suposta tendência intervencionista do Estado brasileiro na economia. Na prática, contudo, não mirava o Estado associado a grupos político-partidários tradicionais com os quais selaria aliança eleitoral pela estabilidade congressional e que passará à história política recente sob a expressão “presidencialismo de coalizão”. Não, seu alvo é distinto. Ao mirar na burocracia estatal casava a necessidade econômica com a estratégia política.

Na construção da lógica da reforma, forjava-se o passado como um entulho a bloquear a modernização da sociedade, intencionalmente identificado como o Estado “intervencionista”, herança do Estado Novo³⁸. Constituído pela mediação entre trabalho e capital na década de 1930, o Estado varguista representaria, na cabeça *neorreformista*, um tipo de herança supostamente atravancadora da modernização econômica. Seu principal legado, a CLT, era vista como um cipoal de direitos e garantias sociais que impossibilitava a livre negociação entre patrões e trabalhadores. Vendia-se, com isso, a ideia de que somente com a reforma do Estado se abriria espaço para o avanço de uma moderna sociedade de mercado, devidamente desregulamentada.

Com retórica calibrada para afrontar o passado, o ainda senador anunciava, em seu discurso, o início de uma nova era, identificada estrategicamente como o “fim da era Vargas”. Passada apenas uma década do fim da intervenção militar no país, afirmava o presidente eleito:

Eu acredito firmemente que o autoritarismo é uma página virada na História do Brasil. Resta, contudo, um pedaço do nosso passado político que ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade. Refiro-me ao legado da Era Vargas – ao seu modelo de desenvolvimento autárquico e ao seu Estado intervencionista (CARDOSO, 1995, p.10).

Nessa visão, uma modernização estatal bem sucedida acarretaria inevitavelmente num “acerto de contas com o passado”. Acreditava, ainda, ser o início de um novo ciclo de desenvolvimento no país. O projeto seria consubstanciado a partir de um conjunto de ações de governo que incluiria privatizações, quebra de monopólio estatal em áreas estratégicas, enxugamento da máquina pública, regulação paraestatal da economia etc.

³⁸ É evidente que o papel do Estado na regulação econômica sempre foi um princípio estruturante do país, porém, a localização “intervencionista” do Estado na quadra histórica do getulismo justifica-se, em grande medida, quando se leva em consideração aquilo que Ricardo Bielschowsky (2000) denominou de “ciclo ideológico do desenvolvimentismo”. Essa mudança “ideológica” aponta para os limites históricos dessa atuação do Estado como mecanismo de construção da ordem e manutenção dos resquícios agrários da economia brasileira, no caso da política imperial. Posicionava-se agora esse mesmo Estado como indutor do desenvolvimento, sobretudo tentando minimizar os efeitos de uma industrialização tardia. Nesse sentido, “as transformações econômicas que se seguiram no Brasil à crise dos anos 30 introduziram uma violenta mudança no quadro das instituições brasileiras. A centralização do poder comandada por Vargas gerou um conjunto de agências planejadoras, como o Departamento Administrativo do Serviço Público, o Conselho Federal do Comércio Exterior, o Conselho Nacional do Petróleo, o Conselho Nacional de águas e Energia e tantas outras. Nessas instituições, voltadas para a solução de problemas de âmbito nacional, constituíram-se naturalmente, por força das atribuições, equipes de técnicos civis e militares preocupados com o problema do desenvolvimento industrial brasileiro” (p.127). Ou seja, “[...] tinham, como principal traço distintivo, uma decidida inclinação para ampliar a intervenção do Estado na economia, através de políticas de apoio à industrialização, integradas, na medida do possível, num sistema de planejamento abrangente e incluindo investimentos estatais em setores básicos” (p.127).

O teor do discurso até hoje é responsável por acalorados debates, dando margem a acusações de lado a lado do espectro político. Contudo, o seu interesse para o tema aqui tratado decorre do fato de que a fala do ex-presidente marca o momento de passagem entre modelos distintos de atuação política. Significava, antes, a retirada do Estado do papel central de mediação entre capital e trabalho (retirado do primeiro plano, evidente) que ditou a política trabalhista de governos anteriores.

No segundo ano de seu governo, em 1996, o presidente reafirmaria convicção idêntica, agora registrada em diário escrito durante a presidência. Renovava seu entendimento sobre o alvo preferencial a ser atingido com a reforma do Estado. Registrou então: “estou convencido de que a burocracia estatal é um obstáculo grande à formação de uma nova sociedade” (CARDOSO, 2015, p. 829). Note-se que não se trata da reconfiguração do próprio aparelho estatal, mas de sua remoção. A remoção de um “obstáculo”.

A forte vinculação feita na fala entre atraso socioeconômico e burocracia estatal é sinalizadora da lógica reformista que se constrói no período. Tal abordagem constrói uma relação direta com o crescimento da terceirização no setor público, uma vez que não se tratava apenas de uma estratégia da política fiscal, como veremos adiante, mas também de um mecanismo de desarticulação da burocracia estatal, enfraquecendo-a. Portanto, na construção lógica da reforma, a terceirização funcionará tanto como um princípio econômico de equilíbrio fiscal quanto um princípio de luta política, como possibilidade de flexibilização da estrutura burocrática do Estado, o que supostamente atuaria para limitar seus poderes e dotaria os governos de maior capacidade de ação.

Ao personificar a burocracia estatal como a doença a ser tratada, o ex-presidente jogava com o recurso ideológico traduzido no senso comum de uma burocracia tornada desproporcional, autônoma e irrefreável: “os tentáculos da burocracia são terríveis, fazem com que os recursos não cheguem na ponta da linha, a burocracia não tem solidariedade com o governo, e talvez menos ainda com a função pública” (CARDOSO, 2015, p. 643). Tudo se passa como se o “monstro” gerado tivesse fugido ao controle. E, num lance de ironia, inverte retoricamente a expressão Estado Novo de modo a enfatizar o contraste com o “novo” do momento histórico que se abria nos anos 1990. Com isso, apostava no confronto aberto entre forças de mercado e Estado na construção de uma nova sociedade.

Bom, esse é o novo Estado! [...] o Estado não varguista, o novo Estado não é o Estado interventor, nem o Estado produtor, mas um Estado fiscalizador, que, nesse sentido, está mais próximo do interesse do consumidor, um Estado que requer até mesmo a presença do consumidor em órgãos de fiscalização (CARDOSO, 2015, p. 381).

Chama atenção na passagem o modo como, nessa nova gramática das reformas, a construção da cidadania estaria cada vez mais estreitamente associada ao consumo. Não se trata de mera concessão da linguagem política aos imperativos econômicos. É antes a impregnação da própria linguagem política pela lógica mercadológica. Sua retórica mimetizando perigosamente o discurso econômico. Dessa perspectiva, as discussões centrais sobre o mundo do trabalho vão perdendo espaço político para uma cidadania que se constrói cada vez mais pela lógica do consumo (cf. STREECK, 2012).

O alcance dessa perspectiva possui um escopo político bastante discernível. Mais do que transferir à iniciativa privada, à livre concorrência das forças de mercado, a reforma do Estado significará a perseguição de um objetivo: enfraquecer a autonomia da burocracia estatal, recuperando para o governo um suposto espaço de execução das decisões políticas perdido. Ainda assim, creio se tratar apenas parcialmente de uma antiga questão suscitada por Max Weber (2004) relativa ao aumento do poder da burocracia moderna “dentro do Estado”, de saber se essa mesma burocracia “consegue impor suas ideias dentro do complexo social” (p.225). A tendência à autonomização do poder burocrático, um poder racional-instrumental, de que fala Weber, possivelmente estrutura parte da visão do ex-presidente, contudo, sua contingência tática é mais cotidiana: o enfraquecimento do poder de mobilização corporativo-sindical.

O discurso assumiu caráter concreto já no primeiro governo FHC. A tentativa de levar adiante a reforma do Estado, centrando-se na desconstrução da burocracia estatal, fora mobilizada tendo como fio condutor teórico o conceito de “administração pública gerencial”, introduzido pelo economista Luiz Carlos Bresser-Pereira. A criação do MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) daria carnalidade a tal esforço, tornando-se um centro difusor de ideias. A rica produção teórica do órgão pavimentara o caminho normativo para a terceirização no setor público, criando as bases argumentativas de sua justificação. Nela, o “gerencialismo” era apresentado, então, como um antídoto aos “males” do patrimonialismo e do clientelismo supostamente encravado no aparelho de Estado.

Nesse contexto, a terceirização faria sua aparição, enquanto lógica mercadológica, através da separação teórica entre “atividades exclusivas” e “serviços não exclusivos”³⁹. A segmentação entre trabalho manual e trabalho intelectual que importará na separação categorial entre *atividade-fim* e *atividade-meio* agora é mascarada como uma questão de

³⁹ “Os serviços não-exclusivos são os serviços que o Estado provê, mas que, como não envolvem o exercício do poder extroverso do Estado, podem ser também oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não-estatal” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.15).

lógica de mercado versus lógica de Estado. E uma vez que, dessa perspectiva, supostamente apenas o mercado seria capaz de alocar eficientemente recursos finitos, caberia tão somente ao Estado a execução exclusiva das funções consideradas típicas. Essas relações são apresentadas de modo inequívoco pelo próprio ministro Bresser-Pereira (2011).

Uma política central da Reforma Gerencial é terceirizar as atividades de apoio, de forma que estas sejam realizadas de forma competitiva por empresas privadas. Dessa forma, está sendo ampliada a relação de serviços que podem ser facilmente providos por prestadores especializados do setor privado. O objetivo é permitir que a administração direcione claramente as suas áreas de atuação, executando com competência apenas as atividades que são próprias ou exclusivas do Estado. Aquilo que representar atividade com similaridade no setor privado deve ser objeto de execução indireta, mediante contratação de prestadores de serviço nas condições que permitam a maior economia de custos (p.300).

Os termos mobilizados no texto dão a exata dimensão de seus objetivos. “Atividades de apoio”, “execução indireta”, “economia de custos” formam o circuito já naturalizado da terceirização como lógica de mercado imiscuída na administração estatal. Contudo, tão ou mais importante na passagem é que, para essa mentalidade reformista, a separação entre atividades exclusivas e serviços não exclusivos de Estado fazia conflitar os campos econômico e político, o que no fundo é o grande elemento ideológico de sua justificação. Queria-se fazer crer que, tudo que fosse tocado pelo mercado, fosse deslegitimado como possibilidade de organização política.

Havia aí, portanto, uma transação com o conceito de serviço público. Este abandonava seu escopo de totalidade envolvido na prestação de um serviço para aderir à lógica finalística. Ou seja, também na prestação de serviço público pelo Estado a separação categorial entre *atividade-fim* e *atividade-meio* se tornara um argumento de legitimação. Se descermos ao limite do argumento, significa que se está diante de duas competências, uma mercadológica, outra estatal. A própria ideia de serviço público orbitaria uma zona cinzenta entre as duas.

Mas por que as “atividades de apoio” não poderiam ser exercidas com competência sob gerência do Estado? E por que elas não participam da totalidade que efetiva um serviço público? Acredito que reside nisso o essencial da discussão. A mirada reformista era antes de tudo política. O argumento para justificar a terceirização buscava esvaziar o espaço da “ingerência” política, apenas para cair em outras formas de ingerência política via mercado. Imaginava-se que a purificação política (colocada a salvo do “clientelismo” e do “corporativismo”!) perseguida pela “reforma gerencial” seria obtida pelo fomento do mercado e retirada do Estado do compromisso político com a coletividade. A terceirização é, então, colocada num limbo, jogada entre forças de mercado e uma burocracia idealizada.

O argumento central da reforma gerencial escorava-se francamente na disciplina fiscal – uma “economia de custos” –, porém mirava substancialmente as condições políticas. Projetava-se modernizar o aparelho de Estado com o avanço da precarização do trabalho, o não era apenas contraditório, mas contraproducente. Contudo, uma vez que o alvo preferencial da reforma do Estado era a burocracia estatal, seus argumentos voltavam-se para a crítica ao tamanho do Estado.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 fora escolhida como momento definidor de uma suposta “tomada de assalto” do corpo político sobre o Estado. Na visão do então ministro Bresser-Pereira, o processo constituinte teria funcionado como uma aliança espúria e contraditória entre posições de esquerda e forças conservadoras, alinhadas sob a denominação de “Centrão” e capitaneadas por PMDB e PFL, partidos majoritários à época. Em consequência, “o capítulo da administração pública da Constituição de 1988 será o resultado de todas essas forças contraditórias, em que a ideologia de esquerda capturada pela burocracia terá ainda um papel dominante” (BRESSER-PEREIRA, 2011, p.174). A crítica mirava as garantias constitucionais previstas ao funcionalismo público.

A “burocracia estatal”, assim personificada e apresentada como síntese hiperbólica de um feixe de características ideológicas, mas descarnada de contradição social, seria a representação, para a mentalidade reformista dos anos 1990, do atraso histórico. A centralidade da crítica à burocracia estatal encaminha a compreensão das condições de êxito da terceirização no setor público para essa possibilidade de retomada do aparelho estatal, nem que fosse pelo aumento do fosso classista.

3.2. A Política da Terceirização

Quando observada a dinâmica da terceirização no setor público brasileiro num arco temporal que se estende de 1995 a 2015, é possível distinguir dois movimentos políticos distintos que, apesar de direcionar a ação governamental para pontos contrários do espectro ideológico, obtinham resultados convergentes quanto ao objetivo econômico.

A evidência empírica aponta para uma trajetória ascendente de crescimento do uso da terceirização em todo o período, mesmo que o comportamento dos gastos estatais, em nível federal, tenha obedecido a orientações governamentais divergentes, seja num momento de forte expansão do Estado, no início do século XXI, seja num período cuja orientação política envolvia o enxugamento do quadro de pessoal nos anos 1990.

Convém, para efeito de análise, separar o período histórico em questão em dois grandes blocos históricos⁴⁰. Compõe o primeiro bloco os dois mandatos da presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), e cujo viés histórico de reconstrução do Estado dialogava com as mudanças em nível mundial. Seguem-se os dois mandatos da presidência de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), somado ao primeiro mandato da presidência de Dilma Rousseff (2011-2014), quando a reorganização do Estado obedece a um paradigma de enfrentamento da ortodoxia econômica pela elevação dos gastos públicos.

Visto com olhos de hoje, trata-se de um movimento duplo de retração e expansão do Estado, tanto pela ampliação dos gastos públicos, quanto pelas disputas políticas em torno da fixação do impacto do *deficit* público, o que, no limite, ditariam os limites de atuação do Estado. Portanto, o regime fiscal nos dois períodos passa a ser um importante demarcador para a compreensão da dinâmica de incorporação da terceirização nos dois blocos históricos. Para Francisco Lopreato (2015), cuja análise do comportamento orçamentário do Estado no mesmo período utiliza segmentação histórica semelhante, na década de 1990, “a reforma institucional, calcada na ideia de que o *deficit* público era o responsável direto pela alta inflação, propôs eliminá-lo de modo permanente” (p.08). O *deficit* público se estabelece como fronteira de política econômica capaz de instabilizar governos⁴¹.

No período FHC, a ampliação de uma zona de restrição da autonomia de atuação política do governo diante das imposições fiscais do *mainstream* econômico não pareceu gerar muito incômodo, dado o caráter reformista de seu governo e o fato de mirar a burocracia estatal. A publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 100, aprovada em 2000, sintetizaria politicamente a consecução de uma importante etapa do controle econômico sobre o campo político. No período Lula, percebe-se, entretanto, uma mudança no comportamento fiscal. O aumento do gasto com o funcionalismo contrastava com a situação de restrição orçamentária intencionada pelo governo FHC. Contudo, esta se deu menos em seus fundamentos macroeconômicos, que permaneceram intactos, do que como

⁴⁰ Utilizo o conceito de bloco histórico tomado de empréstimo ao pensador italiano Antonio Gramsci (1999). Sua importância reside na possibilidade de compreensão analítica de processos históricos pela identificação entre “conteúdo econômico-social e forma ético-política” (p.308).

⁴¹ Era sem dúvida um movimento conservador, mas atrelado às condições de financeirização da economia mundial. “O projeto teórico voltou ao diagnóstico ortodoxo e apontou o *deficit* público como o fator determinante da inflação. Contudo, diferente da proposta monetarista, acreditou-se que o controle dos preços só seria alcançado com mudanças de vulto da ordem fiscal e não com simples restrição da oferta de moeda” (LOPREATO, 2015, p.09).

direção política, a forçar os limites da austeridade fiscal de modo a garantir alguma margem de manobra⁴².

Interessa aqui perceber como, em todo o período histórico, os regimes fiscais de ambos os governos farão amplo uso da terceirização, ainda que com sinais trocados. No primeiro bloco histórico, o “enxugamento” do Estado pressupunha a permuta dos quadros considerados de apoio por mão de obra terceirizada. Como vimos, partia-se do diagnóstico de que a estabilidade política era função da estabilidade econômica. O quadro fiscal fundamenta a política econômica, mas também fornecerá o argumento político para a desidratação do quadro de pessoal⁴³. O que, em última instância, significará uma arma política utilizada para limitar o poder dos sindicatos.

Desse emaranhado ideológico travestido em teoria econômica, a terceirização se apresentava como umas das condições de possibilidade do controle fiscal, dado o suposto engessamento constitucional da gestão de pessoal, e cuja crítica ao crescimento vegetativo dos gastos com pessoal como uma trava colocada ao controle fiscal do Estado mirava a própria burocracia estatal.

As disputas orçamentárias eram bem mais que um imperativo econômico. Revelavam o escopo das articulações políticas para a construção da hegemonia do capital financeiro. Contudo, a argumentação mascara mal a tentativa de construção do alvo preferencial a ser enfrentado num contexto de reforma do Estado. Ao identificar na burocracia estatal,

⁴² Ainda seguindo Lopreato (2015), é importante registrar que, durante o governo Lula, “o regime fiscal criado na era FHC não se alterou, mas a gestão fiscal assumiu rumo diferente a partir de outro entendimento de qual seria o papel do Estado. A mudança não refletiu mera resposta conjuntural à crise mundial de 2008, ocorreu o redirecionamento da ação estatal a favor do crescimento. A adoção de um programa de investimento, a expansão dos gastos públicos, o uso de incentivos fiscais no apoio a setores industriais, a definição de novas diretrizes de atuação de empresas e agentes financeiros estatais, as alterações no modelo de articulação com o capital privado recolocaram o Estado como ator do projeto de crescimento” (p.08).

⁴³ Uma queixa muito presente nas discussões sobre reforma do Estado se refere ao “inchaço” do quadro de pessoal após a Constituição de 1988. O próprio ex-ministro Bresser-Pereira (2001) abordou o tema do ponto de vista do impacto fiscal: “a Constituição de 1988 transformou, de um golpe, mais de 400 mil funcionários celetistas das fundações e autarquias em funcionários estatutários. O Estado, que já contava com excesso de quadros, agora via-se inviabilizado de corrigir esta anomalia. Por outro lado, estabeleceu um sistema de privilégios na área da previdência, garantindo aos funcionários públicos a possibilidade de se aposentar, por tempo de serviço, em geral antes dos 50 anos, com um valor de aposentadoria correspondente a 120% do último salário. Com isso a crise fiscal era decisivamente agravada” (p.08). A “anomalia” era enxergada pelo lado também do impacto previdenciário por um economista fortemente associado ao PSDB: “o forte aumento do gasto com inativos [...] resulta da regulamentação do Regime Jurídico Único (RJU) pela Lei nº 8.112 de 1990, quando cerca de 80% dos funcionários públicos civis da União regidos pelo regime celetista passaram para o regime estatutário, ganhando o direito ao benefício da aposentadoria integral e à paridade de vencimentos” (ALMEIDA, 2013, p.86). A associação vocabular entre “excesso de quadros”, “privilégios” e “crise fiscal” põe em evidência a linha argumentativa. Ao relembrar, numa entrevista, o período da Assembleia Constituinte, Bresser-Pereira reafirmaria sua visão de um Estado capturado por interesses corporativos e políticas clientelísticas ao propor que fora “o lobby dos servidores públicos” que “criou um regime único, difícil de administrar” (CARVALHO, 2017, p.76).

desfigurada de suas particularidades, o entrave à disciplina fiscal, submete o campo político à lógica do mercado, apenas para preservá-lo. Este nunca é representado como grupo de pressão a direcionar o orçamento público pela força do seu lobby, afinal as despesas financeiras (principalmente aquelas referentes à dívida pública) do governo não estão sob escrutínio público⁴⁴.

Nos governos FHC, a utilização crescente da terceirização era parte do esforço fiscal⁴⁵ num contexto reformista. Além disso, elaborava uma justificativa teórica para a separação categorial entre *atividades-meio* e *atividades-fim*. Tudo isso se dava dentro de uma lógica política que fazia das novas condições de circulação financeira do capital globalizado o centro da vida social. Contudo, sua continuidade nos governos do PT perde em aderência explicativa uma vez que o movimento político buscava retomar o investimento em pessoal. Como a trajetória ascendente da terceirização nesse período pode ser explicada para além da submissão à política fiscal do período anterior?

A consolidação dos dados referentes à terceirização no setor público brasileiro é marcada por incertezas e lacunas. Informações relativas ao quantitativo e aos gastos com subcontratação, sobretudo nos anos 1990, não estavam disciplinados nas estatísticas ou mesmo marcadas sob uma mesma rubrica nos documentos oficiais, o que dificulta bastante uma projeção mais fidedigna do seu avanço no período.

⁴⁴ Essa perspectiva ideológica que fazia com que o Estado fosse tomado como um espaço amorfo pronto a ser preenchido por interesses vários e escusos de grupos sociais organizados aparece bem descrita, por exemplo, na seguinte passagem de um comentarista do campo “fiscalista”: “o crescimento do gasto foi escapando ao controle do orçamento, que perdeu a função para a qual fora originariamente concebido de ser o instrumento de controle da sociedade sobre o perfil e o tamanho do Estado. [...] Ao adquirir dinâmica própria, impulsionada pelas mudanças demográficas e socioeconômicas, o gasto público tornou-se presa fácil dos segmentos mais organizados da sociedade, que, seja mediante relações diretas com o Poder Executivo, seja por pressões sobre o Legislativo, bloqueiam as reformas necessárias para corrigir a deformação que o Estado foi adquirindo” (REZENDE, 2013, p.16). Na frase, revela-se toda a passividade do Estado perante os “segmentos mais organizados da sociedade”. Tal construção teórica servia bem aos objetivos de criar um inimigo comum na burocracia estatal, mas pouco revela de que forma o controle orçamentário exercido pela sociedade, como o pressupõe, existiria isento dos próprios interesses da sociedade.

⁴⁵ Relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), para o exercício do ano de 2000, expunha em linhas gerais a síntese da política fiscal em desenvolvimento na década de 1990: “ao final do ano de 2000, o servidor público federal completa o sexto ano consecutivo sem reajuste geral de salários. Não ocorrendo nenhum reajuste até o final do exercício de 2001, atingir-se-á a considerável performance de sete anos sem reajustes, o que, por si só, já se mostra incompatível com os níveis de crescimento da economia e com os níveis de arrecadação do setor público federal, mesmo considerando o incremento vegetativo da folha de pagamento de pessoal no período. Deve-se registrar, para a questão levantada, que no período considerado de início de 1995, data do último reajuste concedido aos servidores públicos, ao final de 2000, os indicadores de inflação registraram taxas acumuladas de 62,5% para o INPC, de 65,6% para o IPCA, de 58,2% para o IPC-FIPE e de 82,2% para o IGP-M” (BRASIL, 2001, p.17).

Parte dessa confusão decorria da própria indefinição jurídica à qual estava imersa a contratação de serviços de terceiros no país, especialmente no setor público. Desde pelo menos os anos 1960, o Estado brasileiro tem publicado normativas que possibilitam a contratação indireta de mão de obra de modo a flexibilizar a rigidez jurídico-constitucional associada à burocracia estatal, ainda que não contasse com um disciplinamento teórico sobre esse modelo de contratação⁴⁶. É, sobretudo, nos anos 1990 que as tentativas de flexibilização da gestão de pessoal se intensificam, no bojo do projeto de abertura econômica do país. Na verdade, a terceirização é apenas um dentre vários instrumentos jurídicos mobilizados pelos governos, tais como as OS (Organizações Sociais) ou empresas públicas de direito privado, como a EBSEH (Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares). Porém, a maior parte desses dispositivos jurídicos guarda pouca ligação, além da possibilidade aberta de flexibilização da gestão de pessoal, com o processo ríspido de introdução da terceirização através de empresas privadas.

Nesse ambiente de pouca clareza jurídica, os gastos com terceirização no setor público se caracterizam por certa marginalidade contábil, o que, por óbvio, impede que se tenha um panorama mais completo de sua implementação no aparelho estatal. A própria definição dos limites da terceirização, de sua caracterização e de sua finalidade pouco se assentou nos instrumentos de análise oficiais. Note-se que apenas no ano 2000, com a publicação da Lei Complementar nº 101, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), há um primeiro movimento no sentido do reconhecimento da terceirização como elemento de despesa com pessoal (Art. 18, §1º). Contudo, a mesma norma estabelecia uma definição muito restrita para o que denominava de “contratos de terceirização de mão de obra”, ou seja, aqueles cujo objetivo é a “substituição de servidores e empregados públicos”.

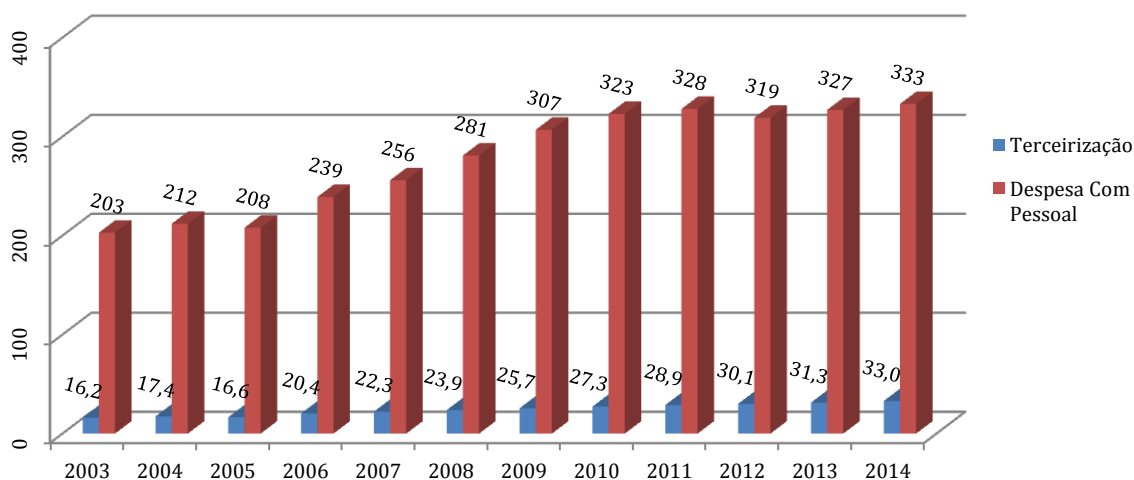
Diante dessa indefinição, os números da terceirização no setor público continuariam sujeitos a contraditório hermenêutico. Nesse cenário, a construção de números exatos que pudessem mensurar o avanço da terceirização no Estado é dificultada ao máximo, dado que definições conceituais e metodologias claras que possam projetar uma visão de fundo do processo não são unívocas. Somente aos poucos vai se adensando uma rede de informações fruto de pesquisas sobre o tema. Ainda assim, apesar da dificuldade na consolidação desses dados, especialmente aqueles referentes aos anos 1990, é possível deduzir o viés de sua trajetória.

⁴⁶ A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatuiu “Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”, falava já em utilização pela administração pública de “serviços de terceiros”, sem com isso significar um sentido estrito e contemporâneo de terceirização.

Aliás, poucos motivos há para se acreditar que o crescimento da terceirização nos anos 1990 não tenha ocorrido em sentido inverso ao do gasto com pessoal no governo FHC⁴⁷. É que, dada a orientação contracionista da política econômica prevista para sustentar o Plano Real, o ajuste fiscal incorria substancialmente em proposta de redução do quadro de pessoal, sendo a terceirização construída como uma alternativa não somente econômica, mas também política, uma vez que essa flexibilização enfraquecia parte da organização sindical de várias categorias do serviço público.

De alguma forma, a política de terceirização do período FHC cumpria seu objetivo declarado e também não declarado. No período dos governos do PT, contudo, o viés da trajetória da terceirização permanece em crescimento, porém não mais em oposição aos gastos com pessoal (figura 1). O que seria apenas uma mudança de orientação política (contração x expansão do Estado), pode muito bem significar algo além de uma tendência orçamentária.

Figura 1. Comparativo da evolução dos gastos federais com pessoal* e com terceirização, 2003-2014 (em R\$ bilhões**)



*Despesa bruta (ativos e inativos)

** Deflator: IPCA jan-dez

Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU). Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>

⁴⁷ Em parte, essa afirmação aparece confirmada no Relatório do TCU (2001) sobre as contas do governo do ano 2000. Ainda que infelizmente os gastos com terceirização não estivessem consolidados sob uma rubrica única, mas de forma fragmentada (isso quando há tal informação) dada a inexistência de metodologia consolidada, o viés de crescimento no período FHC é intuído no próprio relatório ao afirmar que “a administração pública vem adotando a terceirização de mão-de-obra, especialmente nos últimos anos, como forma de reduzir os quadros do Estado na realização de suas atividades” (p.239).

Se, na política de gestão de pessoal, os dois blocos históricos se opunham, em relação à política de terceirização posta em andamento desde os anos 1990, há pouca contrariedade. Em síntese, os sinais políticos trocados nos dois períodos, com suas ênfases distintas no papel do Estado em termos de investimento público, não significou arrefecimento da incorporação da terceirização como possibilidade de flexibilização das relações de trabalho na burocracia estatal e redução de custos.

Para uma definição da trajetória dos gastos com terceirização nos governos Lula e Dilma, utilizo os relatórios sobre as contas do governo federal publicados pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Neles, os gastos aparecem consolidados a partir de quatro grupos de rubricas específicas: “serviços de terceiros”, pessoa jurídica ou física, “consultoria” e “locação de mão de obra”⁴⁸. São quatro subelementos alocados como “outras despesas correntes”, o que o retira do cômputo da rubrica “pessoal e encargos sociais”.

Olhados mais de perto, esses quatro itens são distintos em seus respectivos objetivos. Não obstante serem tratados como gastos com terceirização na metodologia utilizada pelo TCU – o que se justifica apenas enquanto mecanismo de flexibilização jurídica –, esses valores captam mal o dispêndio específico com contratos de interposição de empresa privada (a forma mais convencional de terceirização) para execução de serviços públicos. Estes

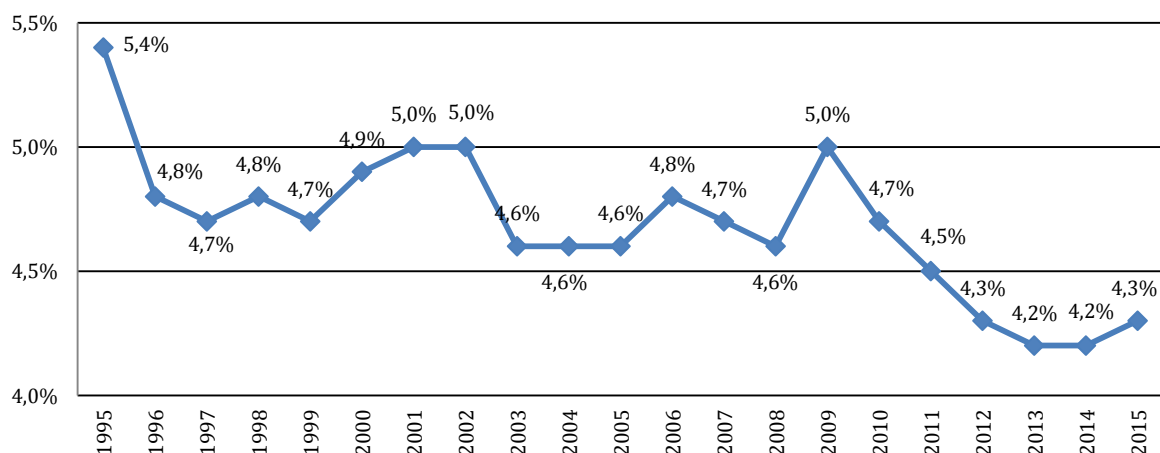
⁴⁸ A metodologia utilizada para se chegar aos valores anuais sobre a terceirização foi motivo de contestação pelo próprio governo federal em outubro de 2007. Em comunicado público, o Ministério do Planejamento contestava os números levantados pelo consultor legislativo Gilberto Guerzoni Filho (2007), que, utilizando informações colhidas no sítio eletrônico www.comprasnet.gov.br, afirmara que o gasto federal com terceirização girava em torno de 13 bilhões. Dizia a nota, então, sobre o trabalho do consultor: “classifica equivocadamente como despesas com terceirizados serviços que nada têm a ver com terceirização tais como consultoria, serviços de pessoa jurídica e serviços de pessoa física”. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/orcamento-federal/noticias/trabalho-de-consultor-do-senado-leva-a-conclusoes>. Contudo, a réplica aos valores nominais não modifica a curvatura do gasto público com terceirização, que é o que está sob escrutínio aqui. Nesse sentido, os dados que refletem mais aproximadamente o que seria o gasto com terceirização, a rubrica “locação de mão de obra”, mostrariam a mesma tendência para a década de 1990. De acordo com o pesquisador, teria havido um salto, em valores nominais, de 363 milhões de reais em 1995, primeiro ano do governo FHC, para 629 milhões reais em 2002, ao final do mandato. Reportagem publicada pelo jornal O Estado de São Paulo, em 11/10/2007, repercutiu o posicionamento do ministro do Planejamento à época, Paulo Bernardo, oferecendo o contraditório ao pesquisador. Ali, podia-se ler: “Guerzoni diz que, de fato, há aí itens que não são de terceirização, na rubrica de serviços de pessoa jurídica. Mas, ao contrário do que afirmou a nota do Planejamento, ele sustenta que ela também inclui diversos tipos de atividade que podem ser consideradas terceirização. O consultor explica que, segundo o Plano de Contas da Administração Pública Federal – exercício de 2007, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, os “serviços de terceiros – Pessoa Jurídica” incluem itens como diversos tipos de serviços; capatazia, estiva e pesagem; perícias técnicas; manutenção e conservação de imóveis, equipamentos, veículos e estradas; vigilância; limpeza e conservação”. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bernardo-contesta-gasto-de-r-41-bi-com-terceirizacao,63390>. Tudo isso de alguma forma demonstra a dificuldade de se chegar a números mais fieis à realidade da crescente incorporação da terceirização no setor público. A mesma reportagem registra ainda que o ministro Paulo Bernardo “disse não ter um levantamento preciso do quanto custam as contratações de pessoal por meio de empresas, ou seja, os chamados terceirizados do setor público”. Essa imprecisão acerca das informações relativas aos processos de implementação da terceirização no setor público brasileiro é sintomática de seu aspecto tangencial assumido na política de recursos humanos do Estado.

estariam localizados mais propriamente na rubrica “locação de mão de obra” e, parcialmente, na rubrica “serviços de terceiros – pessoa jurídica”. Ainda assim, a compilação desses dados, num esforço para dar transparência ao dispêndio orçamentário com terceirização na administração pública, possibilita reconstituir de modo mais ou menos claro sua evolução nos anos de 2003 a 2014. A projeção dessa trajetória fornecerá uma porta de entrada para a análise da política de terceirização do período e suas contradições.

A tendência do crescimento dos gastos com terceirização, cujo dispêndio, medido em valores reais, dobrou ao final de 12 anos, acompanha a curva de gastos federais com pessoal. O incremento orçamentário, quando observado apenas seus valores, torna-se pouco indicativo da dimensão fiscal objetivada por governos com orientações políticas distintas, uma vez que a progressividade do gasto orçamentário é linear para ambas as rubricas. Agora, se a possibilidade de redução da despesa com pessoal era uma das razões invocadas para justificar a ampliação da terceirização no setor público, a trajetória de crescimento de ambas é suficiente para desmontar o argumento. De fato há reversão do modelo de contração do gasto com pessoal do período anterior, contudo, a expansão do gasto com pessoal é acompanhada de perto pelos dispêndios com terceirização.

A reversão da política de gestão de pessoal anterior aos governos do PT não importou num freio à terceirização, que, como visto, duplicou no período. Entretanto, o que mais chama atenção na trajetória de gastos com terceirização e com pessoal naquele período é que, quando cruzados esses mesmos dados com a evolução do PIB brasileiro na série histórica, revela-se como a variação percentual da relação despesa com pessoal/PIB manteve a tendência de queda que já vinha do período anterior. Ou seja, como se depreende da figura 2, mesmo que os gastos totais com pessoal e terceirização apontem o viés de crescimento contínuo, o seu impacto fiscal em termos de proporção do PIB foi regressivo, sobretudo no primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff.

Com variações na faixa dos quatro pontos percentuais, em todo o período houve um evidente equilíbrio do gasto com pessoal em relação ao PIB, mantendo-se abaixo do 5,4% atingido no ano de 1995. De 1996 até o final da década, a variação corre em torno de um ponto percentual, atingindo uma persistente estabilidade ao longo de mais de uma década, o que, como veremos mais adiante, estava amparado numa efetiva política de diminuição do quadro de servidores públicos federais levada adiante nos governos FHC. No início da década de 2010, um novo decréscimo faz com que o gasto com pessoal atinja 4,2% em 2012 e 2013, mínima da série histórica. Essa trajetória descendente acaba sendo surpreendente, pois o número de servidores públicos efetivados no período mantém-se em elevação.

Figura 2. Trajetória da relação Despesa com pessoal/PIB da União, 1995-2015

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal (2017)

É possível imaginar que a ampliação da terceirização no período possivelmente contribuiu para a estabilização da relação despesa com pessoal/PIB na década de 1990. Contudo, levando-se em consideração que o crescimento médio do PIB no período FHC foi de pouco mais de 2,0%, não há por que creditar essa estabilidade apenas a essa variável. É provável que tenha havido uma conjunção de fatores econômicos que incluem estabilidade monetária, congelamento salarial, ausência de recessão econômica de longo prazo, entre outras variáveis.

No período de 2003 a 2010, o comportamento da despesa com pessoal como proporção do PIB é ainda mais significativo, mesmo com sinal ideológico invertido quanto à política fiscal anterior, sobretudo no segundo mandato do presidente Lula. Nesse caso, a taxa média de crescimento do PIB, que no período foi de pouco mais de 4,0%, implicou numa queda da relação percentual PIB/gasto com pessoal, ainda que o gasto tenha aumentado⁴⁹. No período de 2011 a 2014, primeiro governo Dilma, tal comportamento é ainda mais visível, pois atinge a menor proporção na série histórica, 4,2%, sem se poder alegar que tenha sido

⁴⁹ Essa foi uma situação que não passou despercebida até a críticos da política econômica do governo Lula. Um desses denominou de “ambígua” essa relação (GIAMBIAGI, 2006, p.47). Tal comportamento orçamentário também derrubava parte da visão ortodoxa de que investimento social é fonte de desequilíbrio fiscal, como também desconstruía a tese de que a burocracia estatal representava um forte fator de descontrole das contas públicas. Diante dessa “ambiguidade”, outro analista foi levado a afirmar: “é discutível a tese de que o crescimento do gasto público no Brasil reflete um inchamento do Estado ou um descontrole do custeio. Os dados parecem mostrar que boa parte da expansão do gasto decorreu de medidas planejadas – como a política de valorização do salário mínimo – que, por um lado, trazem amplos benefícios para a sociedade; mas, por outro, requerem maior arrecadação tributária para o seu financiamento” (ALMEIDA, 2013, p.96).

decorrência do crescimento econômico do período, afinal, a partir de 2013, a economia do país começa a trilhar uma quase estagnação. Assim, seria natural esperar que, com a queda do PIB, essa proporção aumentasse, mas não é o que acontece. Ao contrário. Ela se estabiliza mais ainda.

A hipótese que deduzo centra-se no fato de que a utilização intensiva da terceirização, mais que cumprir o desiderato de manutenção do equilíbrio fiscal do período político anterior, atuou como uma condição de possibilidade da reestruturação de diversas carreiras do serviço público, especialmente aquelas de maior nível hierárquico. A terceirização das atividades de apoio abria espaço orçamentário para a expansão do gasto com pessoal, o que favorecia a absorção de profissões mais fortemente associadas à classe média. É, portanto, também uma disputa social que se expressa no orçamento federal.

Em relação à evolução orçamentária da terceirização nos governos do PT, vê-se que, na comparação com o crescimento das despesas com pessoal, a curva de gastos com serviços de terceiros teve, proporcionalmente, como custo orçamentário total, um avanço maior (2,03 contra 1,64), como exposto na tabela 1. A variação percentual, em valores já deflacionados, indica a tendência geral da flexibilização da gestão da administração pública, não apenas da terceirização em sentido estrito, afinal os quatro itens orçamentários que compõem os gastos com serviços de terceiros é mais amplo que a utilização de empresa privada interposta.

Tabela 1. Comparativo da variação percentual dos gastos com pessoal e terceirização nos governos do PT, 2003-2014

						(R\$ bilhões)*
PERÍODO	RUBRICA	ANO - Início	VALOR	ANO - Fim	VALOR	VARIAÇÃO (%)
Lula I	Pessoal	2003	203	2006	239	1,17
	Terceirização	2003	16,2	2006	20,4	1,26
Lula II	Pessoal	2007	256	2010	323	1,26
	Terceirização	2007	22,3	2010	27,3	1,22
Dilma I	Pessoal	2011	328	2014	333	1,01
	Terceirização	2011	28,9	2014	33	1,14
Total	Pessoal	2003	203	2014	333	1,64
	Terceirização	2003	16,2	2014	33	2,03

*Deflator: IPCA jan-dez

Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU). Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>

Quando segmentado o período, podemos observar que o dispêndio com terceirização no primeiro governo Lula apresenta variação superior à despesa com pessoal, o que pode ser creditado muito facilmente à transição política com o período anterior. É que no primeiro governo Lula os compromissos assumidos com a política fiscal herdada do Plano Real se refletem na decisão do aumento do superávit primário já em seu primeiro ano⁵⁰, o que implicou em certo conservadorismo da política de investimento estatal.

A curva de ascensão com gastos de pessoal ganha evidência apenas no segundo governo Lula, único momento no período selecionado em que a variação dos gastos com pessoal é superior à da terceirização⁵¹. O crescimento substancial nas duas rubricas acompanhou o processo de expansão do Estado no período, sendo impactado pelo desempenho do PIB, o qual cresceu mais que o dobro em relação à década anterior. Ou seja, se é verdade que o crescimento do PIB no período possibilitou a estabilidade da relação gasto com pessoal/PIB – inclusive seu aumento no ano de 2009 (5,0%) coincide com a estagnação do PIB na esteira da crise financeira mundial de 2008 – não é suficiente para apanhar a curva constante de crescimento dos gastos com pessoal nas duas últimas décadas.

Ora, como visto, no primeiro governo Dilma dá-se o momento em que a despesa com pessoal se estabilizou num patamar mais elevado depois do crescimento rápido no segundo governo Lula, mas a relação despesa com pessoal/PIB desceu ao seu menor índice (4,2%). Tal conclusão impõe novas questões à análise. Quando confrontados os dados com o nível de estabilização despesa com pessoal/PIB ostentado no período, esse crescimento parece não ter impacto substantivo no orçamento total do país naquele contexto. O impacto ocorreria majoritariamente na trajetória dos gastos com o regime previdenciário e na desvinculação orçamentária dos benefícios garantidos pelo Regime Jurídico Único (RJU).

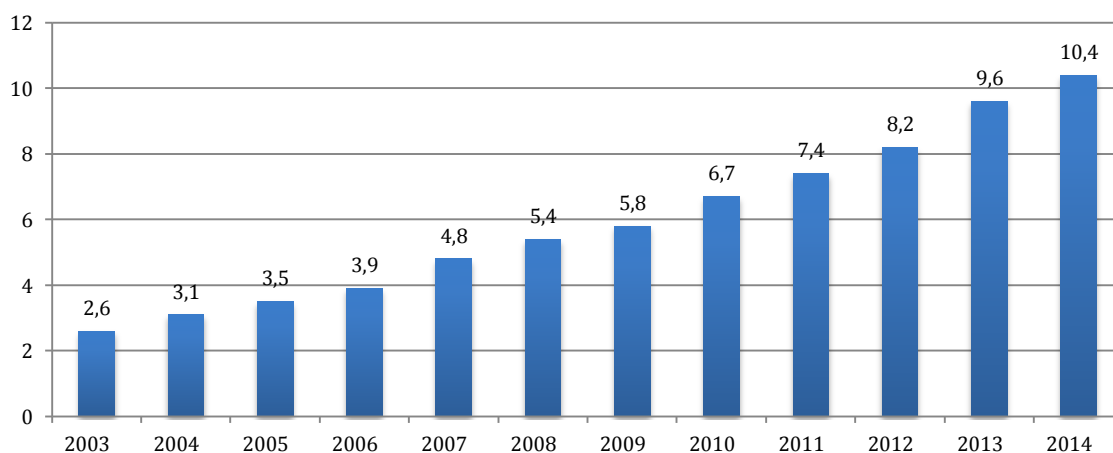
⁵⁰ “Havia uma parte substancial do PT que não protestava de forma desabrida, mas tampouco escondia que não via com bons olhos a metamorfose por que vinha passando o partido. Havia quem, num esforço de racionalização, tentasse perceber as novas medidas da política econômica como uma espécie de pantomima inicial, da qual o governo, de início, não se podia furtar, mas que em breve seria definitivamente abandonada. Outros falavam em construir as bases para a ‘saída do modelo’ assim que a correlação de forças permitisse. E outros, ainda, sublinhavam a necessidade de que, nas demonstrações de preocupação com a consistência macroeconômica, o governo tivesse o cuidado de se ater ao estritamente necessário. Ilustrativo dessas resistências um tanto veladas foram as reações à decisão de elevação da meta de superávit primário para 2003, de 3,75% para 4,25% do PIB. Foi vista com perplexidade porque não havia sido exigida pelo FMI” (WERNECK, 2014, p.362).

⁵¹ Esse crescimento dos gastos com pessoal no governo Lula foi interpretado de forma curiosa (porque ideologicamente enviesada) por um especialista em contas públicas: “dois fatores colaboram para essa expansão. Em primeiro lugar, houve a aceleração do crescimento econômico e, conseqüentemente, da receita fiscal. Percebe-se [...] que apesar do forte aumento do valor real da despesa, ela cai como proporção do PIB [...]. O segundo fator relevante parece ter sido o chamado ‘escândalo do mensalão’, que estourou em 2005, corroendo o suporte político do governo. Para buscar sustentação junto ao funcionalismo e suas organizações sindicais, o governo expandiu a despesa de pessoal” (MENDES, 2016, p.61-62).

Em síntese, teria sido a terceirização uma garantia ao governo de plantão de um manejo administrativo com gestão de pessoal, sem com isso mexer na estrutura de reprodução social amparada numa forte desigualdade no mundo do trabalho? Ora, pode-se afirmar que a terceirização possibilitou que no período se sustentasse uma estrutura de expansão do Estado, auxiliada pelo crescimento do PIB, sem desequilibrar a estabilidade despesa com pessoal/PIB. Era um jogo útil para o topo da pirâmide, afinal aumentava a base de empregos para a população “menos qualificada” sem desagregar as possibilidades de ascensão social para os estratos médios mais escolarizados da sociedade envolvidas na política de emprego público. A terceirização funcionaria como um fator de estabilidade política para diferentes governos?

Mesmo quando decomposto os itens orçamentários para captar o gasto mais específico com terceirização, especificamente “locação de mão de obra”, conforme figura 3, o que se revela é a mesma tendência de crescimento ao longo do período, porém com uma variação em valores reais mais incisiva do que em relação à expansão dos gastos com pessoal. A variação desse item nos governos do PT ocorreu em 4,0% contra o 1,64% da despesa com pessoal.

Figura 3. Evolução dos gastos federais com terceirização a partir do item orçamentário “locação de mão de obra”, 2003-2014 (em R\$ bilhões*)



*Deflator: IPCA, jan-dez

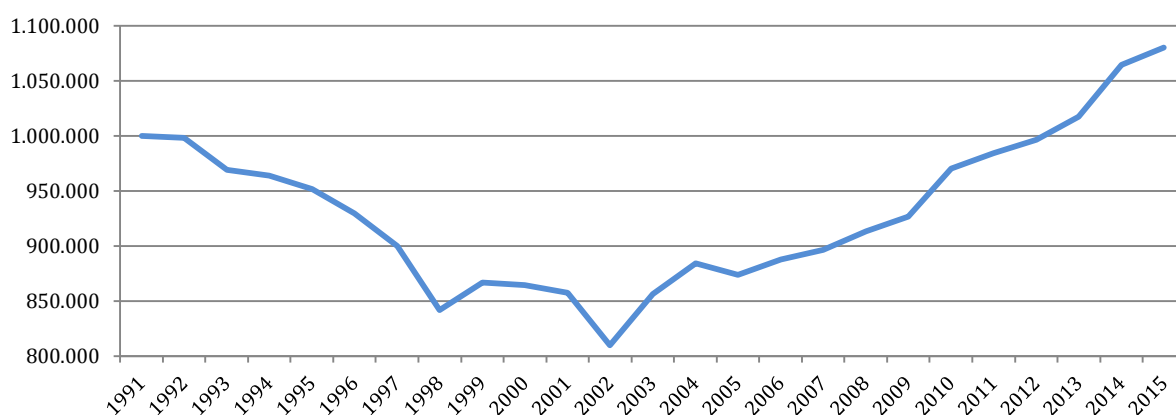
Fonte: Relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU). Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>

Um fator de impacto econômico com a contratação de serviços de terceiros na administração pública é a possibilidade de o Estado se desincumbir do peso do orçamento previdenciário. A transferência do regime especial de previdência dos servidores públicos

para o regime geral (INSS) via terceirização liberaria o Estado de uma parte substancial do encargo com inativos do regime especial.

A curva em V da variação do quantitativo de servidores federais da União desde o início da década de 1990 é bastante indicativa da política de pessoal dos dois blocos históricos. A trajetória da expansão da taxa de efetivação do servidor público do Poder Executivo (figura 4) reflete a tendência geral, uma vez que esse poder responde majoritariamente pela contratação de pessoal. Historicamente, o quantitativo do poder executivo é em média 4x o do legislativo e do judiciário juntos, assim, uma mudança mais brusca em sua trajetória é suficiente para afetar a totalidade.

Figura 4. Curva de evolução do quantitativo de servidores públicos federais da União - Poder Executivo (Ativos)



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal (2017)

Nos dois governos FHC, a tendência de enxugamento do quadro burocrático mirava o ajuste fiscal como condição de redução da dívida pública. Em seus oito anos, o número total de servidores públicos do poder Executivo, sofreu redução de cerca de 15%, passando de 951.585 em 1995 para 809.975 em 2002, segundo dados do Boletim Estatístico de Pessoal (2017), do Ministério do Planejamento. Note-se que a tendência de redução vinha desde o início da década, com o movimento de liberalização econômica já apresentado no governo Collor. A dinâmica se apresenta reversa durante o governo Lula, cuja taxa de efetivação foi de quase 20% para mais, variando de 856.236 servidores efetivados em 2003 para 970.605 em 2010. O processo ainda continuaria em curva ascendente no primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, ultrapassando, então, a barreira do milhão (tabela 2).

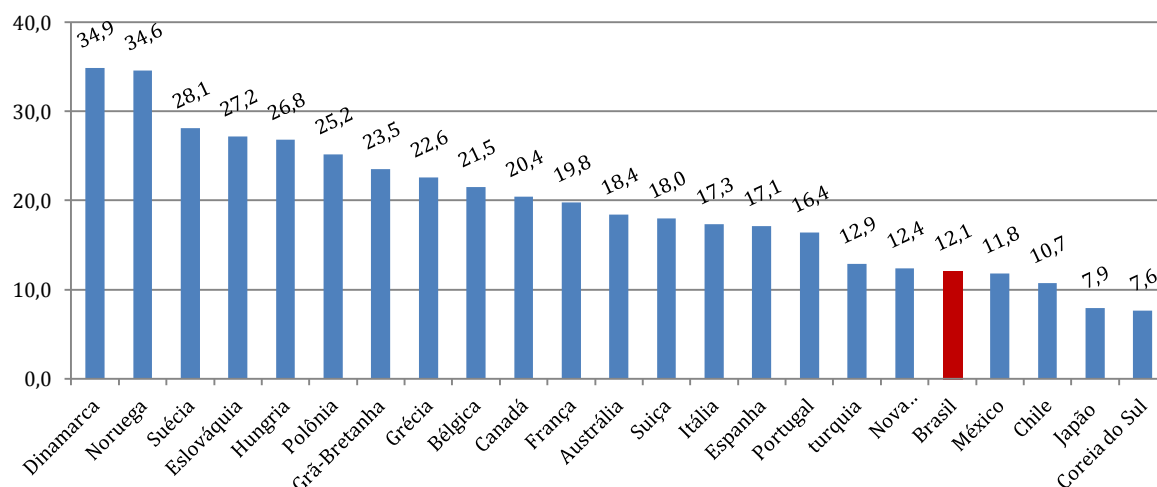
Tabela 2. Quantitativo de Servidores Federais da União – Poder Executivo (ativos)

ANO	QUANTITATIVO
1991	999.996
1992	998.021
1993	969.098
1994	964.032
1995	951.585
1996	929.375
1997	900.128
1998	841.851
1999	866.799
2000	864.408
2001	857.283
2002	809.975
2003	856.236
2004	884.091
2005	873.447
2006	887.579
2007	896.333
2008	913.417
2009	926.800
2010	970.605
2011	984.330
2012	996.661
2013	1.017.221
2014	1.064.734
2015	1.080.435

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal (2017)

A partir de 2003, a trajetória da despesa com pessoal é similar à da terceirização, o que, como visto, não implicou em subida da proporção do PIB. Também na comparação com o nível de emprego público de outros países, o Brasil não apresentou impacto significativo na proporção com o nível geral de emprego. Segundo dados da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), para o ano de 2013, o nível de emprego público no Brasil era proporcionalmente menor do que o observado na média de seus países-membros e bem abaixo de países como Dinamarca e Noruega, líderes no ranking. No Brasil, esse percentual era de 12,1% em 2003, sendo que a média dos países-membros da OCDE era de 21,3% (figura 5). Portanto, as alegações típicas da mentalidade fiscalista presente nos defensores da reforma de Estado de que a burocracia estatal era superdimensionada encontra pouco amparo no confronto com a realidade internacional. É lógico que as críticas se voltam para o impacto fiscal do funcionalismo, cujas estruturas da carreira garantem condições remuneratórias diferenciadas. Nesse sentido, o cruzamento dessas variáveis faz a discussão sobre a terceirização no setor público desaguar novamente na separação categorial entre *atividade-fim* e *atividade-meio*.

Figura 5. Comparativo da proporção de emprego público em relação ao número total de empregos entre Brasil e países da OCDE



Fonte: OCDE (2015)

Facilmente aderimos à ideia de que essa separação impede o avanço de precarização no mundo do trabalho. Que impede a “terceirização total”. Mas esquecemos frequentemente que há algo de legitimador da desigualdade nesses conceitos. A terceirização exitosa da *atividade-meio* abria espaços orçamentários revertidos aos ganhos profissionais das *atividades-fim*. Sucessivos governos “à esquerda” conseguiram manter a disciplina fiscal sem com isso interromper o crescimento dos gastos com despesa com pessoal.

Antunes e Druck (2013) chamam atenção para o caso da Petrobras, que atingira no ano de 2012 uma proporção entre trabalhadores da terceirização e funcionários efetivos de 5 para 1, uma exorbitância em qualquer sentido. Ainda segundo os mesmos autores, na Eletrobras, para esse mesmo ano, o crescimento da subcontratação em relação ao número de efetivos avançava num ritmo de 55% para 13%. Esses números serão de alguma forma atestados no depoimento dado por Roberta, trabalhadora da terceirização prestando serviço na Petrobras desde o ano de 2006.

Havia muito terceirizados, bastante terceirizados na sede toda, [...] aumentou [...] a partir de 2008 até 2012, [...]teve um *boom*, aumentou mesmo a proporção de terceirizado. Após isso, começou [...] a diminuir novamente, depois dos cortes, né? A partir de 2015, 2016, já começou a ter alguns cortes. [...] Onde eu trabalhava, no meu posto de trabalho, era basicamente 10 contratado pra 5 Petrobrás, 2 pra 1, só [...] os contratados, tô falando de técnicos, mas também tinha auxiliares, que eram contratados também. [...] eram duas funções, era técnico em química e o auxiliar de laboratório, que era pra fazer o apoio laboratorial, fazer lavagem... a parte mais da limpeza, aí dava uma proporção de uns 3 pra 1, pelo menos no laboratório.[...] Lá em Carmópolis a proporção era bem maior. Pra ter ideia, o quadro de terceirizado era na faixa de uns 32 e Petrobras só tinham 3 ou 4 (Depoimento #10).

Dossiê (2014) elaborado pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) também já alertava para esse crescimento desmesurado, especificamente no caso da Petrobras⁵².

A relação entre o número de trabalhadores próprios e terceirizados, em 1995, na Petrobras, era de aproximadamente 46 mil por 29 mil, respectivamente. Ao longo dos anos, o que se viu foi o crescimento desenfreado do número de terceirizados. Em 2013, os trabalhadores próprios eram pouco mais de 62 mil, já os terceirizados, 320 mil, o que representa uma relação de 5 terceirizados para cada trabalhador próprio. Quando consideramos todo o Sistema Petrobras, não apenas a Petrobras Controladora, o número de terceirizados atinge 360 mil, contra 86 mil diretos. (p.43)

Aqui, uma hipótese vai sendo gestada: a compreensão da lógica que sustentou o crescimento da terceirização no setor público brasileiro deve ultrapassar os limites econômicos envolvidos em sua utilização e levar em consideração os fundamentos históricos de formação da classe média no país. Sustento que ela é a fiadora política a partir da qual o Estado brasileiro irá estruturar a política de emprego público. Como beneficiária indireta da lógica econômica por trás da terceirização, a classe média é uma parte importante da engrenagem ideológica que legitimou a separação categorial entre *atividade-fim* e *atividade-meio*.

Logo, o papel do Estado transcenderia o de mera mediação entre capital e trabalho, garantindo seu ativismo político nas frestas da lógica econômica. Em tese, a preservação de “posições” para a classe média brasileira exigiria a precarização de um contingente maior de trabalhadores, realocados fortemente na terceirização. Contudo, a sociedade move-se. E a sustentação ideológica começa a ruir diante da pressão de parte da classe média que adere mais facilmente à lógica de mercado e ao discurso neoliberal do empreendedorismo. A partição da classe média brasileira se expressa tão bem na reação conservadora ao governo da presidente Dilma Rousseff.

⁵² Trabalho nesta pesquisa com três órgãos da administração indireta: universidade federal (fundação), Caixa (empresa pública) e Petrobras (sociedade de economia mista). Não obstante suas diferenças jurídicas e de gestão, todas prestam serviços públicos. Em termos de orçamento da União, a primeira é dependente, ou seja, necessita de aporte financeiro para custeio e pessoal. As outras duas são não dependentes do Tesouro Nacional, o que significa que sua gestão financeira é dotada de certa autonomia para não depender de dotação orçamentária para despesas de custeio e pessoal. Um dos argumentos centrais nas discussões sobre terceirização no setor público diz respeito ao impacto fiscal, logo caberia a pergunta: se essas empresas estatais não dependentes gerem seu próprio orçamento então a terceirização não causa impacto fiscal na relação despesa com pessoal/PIB? A lógica de terceirização é captada mesmo nas empresas estatais que não necessitam de aporte financeiro previsto no Orçamento fiscal e da Seguridade, como no caso das universidades federais. É no Orçamento de Investimento que a lógica fiscalista se apresenta. O Tesouro Nacional faz aporte via previsão orçamentária a essas empresas em caso de déficit. Uma recomposição de capital. Assim, a terceirização abre espaços orçamentários nessas empresas estatais, mas principalmente joga os custos de seguridade social para o regime geral. Assim, a lógica econômica por trás da terceirização permanece a mesma em todo o setor público.

3.3. Construção lógica da ruptura

O ano de 2015 marca o momento em que a construção lógica da ruptura assumirá a forma ostensiva do embate político, revigorada, então, a intenção de se romper com o histórico acordo constituído em torno do Estado brasileiro para a manutenção da separação categorial entre *atividade-meio* e *atividade-fim* que regulava o alcance da terceirização. A crise que se segue à eleição presidencial, e que desaguará na abertura de processo de *impeachment* contra a presidente Dilma Rousseff, define um período central para a compreensão da inflexão ideológica na política de terceirização.

Denomino de ruptura a quebra do “pacto ideológico”, historicamente estabelecido, que assegurou que o alcance da terceirização não atingisse grupos profissionais mais organizados, política e economicamente, sobretudo as grandes guildas constituídas à sombra do Estado, e que de algum modo formam a base social da classe média brasileira. Relegada às chamadas *atividades-meio*, a contratação de serviços de terceiros se concentrara até então majoritariamente na base da pirâmide social, ou seja, na classe trabalhadora com menor escolarização, o que a condenava à zona instável do mercado de trabalho.

Mas por que interessaria às classes dominantes tal ruptura? Deduzo três argumentos: a) para o setor produtivo essa separação categorial entre *atividade-fim* e *atividade-meio* tornara-se uma barreira para a queda dos custos de produção; b) a pauta fiscalista da ortodoxia econômica, embalada em conservadorismo, era repassada com maior facilidade pelos meios de comunicação à classe média tradicional diante do avanço da pauta progressista dos governos do PT e c) o adensamento das relações mercantis nos principais centros urbanos e o consequente avanço da lógica capitalista tem mudado o perfil e as expectativas da classe média tradicional com relação à capacidade de o Estado sustentar a antiga política de emprego público.

Claro que, no conjunto, esses fatores pouco significarão para a política de terceirização do Estado brasileiro. No âmago da administração pública a força ideológica da separação categorial entre *atividade-meio* e *atividade-fim* continuará como centro organizador do “mercado de postos públicos”. Lógico que politicamente significava uma derrota para o campo da esquerda, o que teria um peso simbólico não desprezível. Contudo, em termos práticos, a gestão de pessoal do Estado seguirá legitimando a categorização. Talvez o fator mais importante nesse contexto seja o avanço das pautas progressistas nos governos do PT. Para a classe média tradicional, políticas distributivas solapavam as condições históricas de reprodução social que garantiram possibilidades reais de ascensão social via emprego público.

A ruptura pretendida pelo setor produtivo não se apresentava exatamente como um pleito inédito. Desde os anos 1990, a pressão de setores econômicos pela suspensão de restrições à terceirização total formava um amplo conjunto de ações em âmbito judicial, forçando os limites normativos constituídos desde os anos 1960. Contudo, essa pressão frequentemente encontrava uma barreira jurídica na ação da Justiça do Trabalho, sobretudo com o conjunto de decisões emanado do Tribunal Superior do Trabalho (TST), responsável principal por contê-la em seu ímpeto desvinculante.

O que o momento histórico apresentava de novo era que o embate agora se daria a partir da mobilização ostensiva do campo político, num realinhamento de forças econômicas e políticas no pós 2013⁵³. A complexa urdidura da trama legal que possibilitaria forjar a ruptura envolvia tanto a ação direta das forças de mercado, na forma de uma massiva adesão midiática, reatualizando, e no limite vulgarizando, a narrativa da ortodoxia fiscal econômica, quanto uma ampla adesão da classe média ao discurso de reação conservadora. Ainda assim, é de se crer que sem o deslocamento estratégico do próprio campo político no sentido de forçar a mudança de regime, pouca efetividade teria esse movimento de ruptura.

Em abril de 2015, o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, deputado eleito pelo PMDB do Rio de Janeiro, recolocou em pauta o Projeto de Lei nº 4330/2004, de autoria do Deputado Federal Sandro Mabel, um empresário do ramo alimentício. O projeto, entre outros pontos, buscava ampliar o escopo normativo referente à possibilidade de contratação de serviços de terceiros para execução de *atividade-fim* das empresas. Depois de uma década tramitando e sendo arquivado, a reapresentação do PL naquele momento era não somente uma espécie de vingança política de Cunha contra o governo Dilma, consequência da disputa atribulada pela presidência da Câmara, como um aceno às forças sociais que se uniam para a derrubada do governo. Uma aliança tática em que o “mercado” capitalizava as insatisfações dos partidos mais “fisiológicos” com o governo na repartição de cargos.

Tal convergência de interesses encontrou terreno fértil a partir das manifestações de junho de 2013, cujo efeito colateral manifestou-se principalmente na ascensão de grupos organizados no espectro ideológico de uma direita com matizes reacionários, saudosos alguns

⁵³ Em termos de realinhamento classista, o resultado eleitoral não ajudaria na resistência ao avanço da lógica neoliberal. Após as eleições de 2014, “na Câmara dos Deputados, o número de sindicalistas diminuiu de 83 para 46, contra 190 empresários. A bancada ruralista crescera de 191 representantes para 257” (SINGER, 2018, p.195).

do regime militar, e com expressões que mimetizavam a ideologia econômica ortodoxa de matriz norte-americana. Uma coesão discursiva só possibilitada antes por movimentos de ruptura constitucional.

Os motivadores dessa vendeta capitaneada por Eduardo Cunha desciam mais fundo na história política recente do país. Para André Singer (2018), a quem recorro fortemente, “Dilma decidira fazer, em seu mandato, o que se poderia chamar de um ‘ensaio republicano’: a limitação do esquema clientelista predatório incrustado no aparelho estatal brasileiro” (p.185) ⁵⁴. Especialmente atingia o PMDB, um partido encravado então nas artérias políticas do país e com décadas de ação sobre empresas estatais. Acomodado na vice-presidência da chapa petista, o PMDB se transmutaria rapidamente de sustentáculo a algoz.

As atribuições governistas pareciam se intensificar à medida que ocorria a ascensão política de Eduardo Cunha. Em síntese, o argumento do “ensaio republicano” de André Singer (2018) sustenta que uma série de ações da presidente fizera com que houvesse o esvaziamento

⁵⁴ Não devem ser menosprezadas outras arestas de insatisfação sociopolítica envolvidas na tentativa de desconstrução de alguns “sistemas de preferência” longamente estabelecidos e que minariam a sustentabilidade do governo Dilma. No cipoal de vantagens e diferenciais salariais a que faziam jus várias corporações e carreiras do serviço público, destaca-se a reação da classe médica à edição da Medida Provisória nº 568/2012. A MP fora editada em substituição ao Projeto de Lei nº 2203/2011, apresentado um ano antes e que retirava, ao revogá-la, uma garantia concedida pela Lei nº 9436/1997. No governo FHC, garantiu-se à classe médica lotada no serviço público federal a opção remuneratória por 40 horas de trabalho. Explica-se: desde 1961, a Lei nº 3999 garante à classe médica jornada de trabalho de 20 horas sem prejuízo salarial. Em 1997, por força de lei, ampliou-se o benefício no sentido da opção por aumentar a jornada de trabalho para 40 horas, o que na prática significava dobrar o salário em relação aos demais cargos do funcionalismo e agravava o impacto previdenciário, uma vez que estendido o benefício aos inativos. Ao que tudo indica o objetivo do governo Dilma era equiparar os vencimentos básicos de todos os profissionais de nível superior e minimizar a despesa previdenciária. Para isso, a proposta transformava a perda salarial em uma vantagem a ser incorporada à remuneração. Acuada diante da forte mobilização corporativa em praticamente todas as capitais, o governo cedeu. Em 12/06/2012, o jornal O Globo noticiava que a ministra de Relações Institucionais, Ideli Salvatti, reconhecendo o “erro”, afirmara: “o Ministério do Planejamento reconhece que teve um erro na medida provisória. Nós vamos corrigir o erro”. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/governo-federal-admite-erro-no-reajuste-de-salario-de-medicos-5181508>. O fato servirá a ilustrar o difícil equilíbrio político para se conciliar distintos interesses classistas. Uma das mais atuantes parlamentares em defesa dos interesses da classe médica, a deputada Jandira Feghali, do PCdoB do Rio de Janeiro, também médica, afirmou à época: “Não houve engano, não”. “Tem oito meses que a gente negocia o projeto de lei 2203/2011 com o Planejamento”. Qualificava ainda a medida como uma “maluquice” que “traria um prejuízo inaceitável para médicos”. Disponível em: <https://www.viomundo.com.br/denuncias/medida-provisoria-corta-pela-metade-salario-de-48-mil-medicos-de-servicos-federais.html>. Ao que tudo indica a edição da MP, aliada à criação da EBSEH e do programa Mais Médicos, contribuiu para o aumento do rancor político da classe médica contra a presidente. Em 14/10/2013, o jornal O Globo veiculou a seguinte notícia: “médicos são orientados a pedir votos de pacientes contra Dilma”. Na reportagem, o presidente da Associação Médica Brasileira (AMB), Florentino Cardoso, afirmava: “um número muito grande de médicos que nunca se envolveu em eleições está determinado a se envolver, mas influenciando, não se candidatando. É muito comum os pacientes perguntarem para a gente, em período eleitoral, em quem vamos votar, principalmente nas regiões menos favorecidas. Há um movimento grande da classe médica para participar da política dessa forma. Não é o candidato A ou B, o sentimento é escolher um candidato que, certamente, não será a presidente Dilma”. Falava-se ainda em um movimento de filiação em massa de médicos e médicas articulado pelo PSDB e pelo DEM. O deputado Luiz Henrique Mandetta (DEM-MS), um dos principais articuladores da campanha de filiação opositiva, e também médico, declarou: “Ele (o governo federal) acabou fazendo um favor, que é unir politicamente a classe médica, algo impensável anos atrás”. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/medicos-sao-orientados-pedir-votos-de-pacientes-contradilma-10365142>.

da zona de influência do PMDB sobre o orçamento federal e sobre a capacidade de “capitalização” partidária via diretoria de estatais, o que causaria uma crescente insatisfação na base aliada, já francamente instável. A retirada de postos centrais da administração de empresas estatais das mãos do partido da vice-presidência aprofundava a já debilitada base de apoio, desarticulando o sistema de coalizão política. “As mudanças mais importantes, contudo, ocorreram no setor energético, cujos orçamentos alcançavam facilmente a casa dos bilhões”, observava ainda André Singer (2018). “Logo de cara, em fevereiro de 2011, Dilma tirou de Cunha a presidência de Furnas, objeto de pendenga antiga, indicando um executivo de perfil técnico, Flávio Decat” (p. 187). Ou seja, a presidente agira “cutucando onças com bases curtas” (p.39).

Essa ascensão do obscuro, mas influente, deputado não era exatamente uma novidade, menos ainda sua influência já no governo Lula⁵⁵. Contudo, a outra volta do parafuso nessa disputa por espaço político chegaria na forma de uma conta pesada para o governo Dilma: a perda da presidência da Câmara e com ela a possibilidade de definir a pauta das necessidades políticas. “A votação secreta que elegeu Eduardo Cunha presidente da Câmara, em 1º de fevereiro de 2015, antecipou a votação aberta que aprovou o impeachment, em 17 de abril de 2016. Como diria Trótski ‘o prólogo já continha todos os elementos do drama’” (SINGER, 2018, p. 202).

A perda do comando da Câmara abriria o flanco para o retorno das propostas por ampliação da terceirização. O Projeto de Lei (PL) nº 4330, que permanecera em cozimento político desde 2004, sendo sucessivamente arquivado e desarquivado, retornava ao debate. Em 30 de março de 2015, a Deputada Federal por São Paulo Bruna Furlan (PSDB) apresentou requerimento solicitando a inclusão do PL nº 4330/2004 na Ordem do Dia do Plenário. Em 07 de abril de 2015, o Presidente da Câmara Eduardo Cunha coloca, então, em votação o requerimento nº 8530/2013, de sua própria autoria. Nele, Cunha requeria urgência para a tramitação do PL nº 4330/2004.

Não por coincidência o pedido remontava a 2013, quando já destronado de sua influência sobre diretorias de FURNAS. Essencial para o futuro do governo foi que o resultado da votação era já indicativo da tendência opositiva que o campo político havia tomado: 316 votos a favor do requerimento. O resultado, ainda que não representasse

⁵⁵ Em 2009, ainda durante o governo Lula, o então deputado Ciro Gomes confrontava no plenário o PT a respeito dessa submissão ao deputado: “Não é possível mais, que tudo de relevante, importante, [que] todas as questões centrais da República sejam agora da deliberação praticamente unipessoal de um único líder entre nós, o eminente deputado Eduardo Cunha, porque o PT resolveu lhes fazer a vontade, seja qual seja a vontade do eminente deputado” (SINGER, 2018, p.184).

exatamente um consenso teórico, mas uma estratégia política, acendia o sinal de alerta do governo para suas implicações futuras. Tudo sob as bênçãos do empresariado paulista⁵⁶.

Com a imediata reação e mobilização das forças sindicais e partidárias contra o projeto de terceirização irrestrita, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) (2015) publica Nota Técnica em abril de 2015 com o objetivo de incensar as vantagens da terceirização⁵⁷, uma forma de criar um contrapeso às críticas à precarização decorrente da terceirização

A debacle econômica a partir de 2013 acendeu o rastilho da bomba-relógio para a derrubada do governo. A entrada em pauta do PL 4330/2004 gerou imediata mobilização social envolvendo entidades sindicais contrárias à proposta e movimentos sociais e partidos historicamente contrários à proposta, mas também suscitou críticas de entidades ligadas à Justiça do Trabalho. A Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA) produziu e divulgou vídeo utilizando a participação de artistas posicionando-se contra a aprovação do projeto e alertando para os riscos que acarretaria para um mundo do trabalho já fortemente precarizado. As frequentes decisões em favor do trabalhador tomadas no âmbito da Justiça do Trabalho não passariam despercebidas pelo campo político e pelo empresariado. Não tardaria a reação. Ato contínuo, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) marcaria terreno no debate.

Em audiência pública sobre o projeto ocorrido no Plenário da Câmara, seu representante, Alexandre Furlan, presidente do Conselho de Relações do Trabalho e Desenvolvimento Social da entidade, dizia-se surpreso com o posicionamento de boa parte dos Juízes do Trabalho. Numa argumentação canhestra, afirmara: “não podemos fechar os olhos à realidade. Todos terceirizam: o Congresso, as centrais sindicais, o próprio TST. Será que o trabalho dos digitadores do TST é precarizado?” (CNI..., 2013). A referência ao TST estava longe de ser inocente.

⁵⁶ “O projeto da terceirização foi um momento significativo no processo do impeachment. [Paulo] Skaf comprou o espaço no intervalo do *Jornal Nacional* para defender a proposta. Desde a campanha contra a CPMF, em 2007, Skaf e o PMDB estavam próximos, constituindo a pré-história do movimento contra os impostos: ‘O pato amarelo estava sendo gestado’, lembrou Dilma mais tarde. Em 2011, Temer levaria Skaf para o PMDB, partido pelo qual seria candidato a governador de São Paulo em 2014. A terceirização foi mais um ponto de encontro entre a frente antidesenvolvimentista e a frente antirrepublicana. O alinhamento social do impeachment começava a se constituir, embora o pleno engajamento do empresariado contra Dilma ainda dependesse de outros fatores” (SINGER, 2018, p.209-210).

⁵⁷ Na Nota Técnica, prometia-se um futuro glorioso ao trabalhador, a julgar pela análise estatística mobilizada: “para aprofundar a discussão [...] avaliamos 21 ocupações que representam mais de 50% do emprego formal no setor industrial. Foi possível observar que as variáveis estudadas (remuneração média e horas contratuais semanais) em geral também são mais favoráveis para o terceirizado do que para o trabalhador direto. Ou seja, os terceirizados ganham mais e têm uma carga horária menor” (FIESP; CIESP, 2015, p.08).

A crescente insatisfação do empresariado com as decisões da Justiça do trabalho começavam a ser formalizadas em termos mais ameaçadores. Na mesma época, o sítio eletrônico da entidade reportava que,

para o presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), Paulo Safady Simão, a construção civil enfrentará "problemas gravíssimos" se o PL 4330/2004 não for aprovado no plenário da Câmara. Lembrou que no setor, de alta absorção de mão de obra, a terceirização é fundamental, pelo alto custo das várias especializações na atividade, como terraplenagem. Safady Simão informou que a falta de regulamentação tem levado à paralisação de várias obras no país, por atos da Justiça do Trabalho que inibem o trabalho terceirizado (CNI..., 2013).

Alguns poucos anos depois, quando das discussões sobre a reforma trabalhista, e já com o deputado Eduardo Cunha cassado, o novo Presidente da Câmara, Rodrigo Maia (DEM-RJ), retomaria os ataques, para gáudio do empresariado paulista. Em março de 2017, registrou o jornal Folha de S. Paulo que o presidente da Câmara afirmara que os “juízes do trabalho tomam decisões ‘irresponsáveis’, que quebraram bares, restaurantes e hotéis no Rio de Janeiro, e que a Justiça do Trabalho ‘não deveria nem existir’” (JUSTIÇA..., 2017). Esse desaparecimento obviamente não era apenas força de expressão. O histórico posicionamento da Justiça do Trabalho em favor da preservação de garantias trabalhistas, muitas vezes assumindo pautas caras ao sindicalismo, sempre foi um ponto de forte incômodo ao empresariado⁵⁸.

A turbulência política continuava em ação sem uma perspectiva factível de arrefecimento da temperatura dada a mobilização constante de forças sociais muitíssimo organizadas e que contavam com o auxílio pardo dos “mercados”. Mesmo com a deterioração acelerada das condições de governabilidade e a iminência de abertura do processo de *impeachment* contra a presidente, a tramitação do PL nº 4330/2004 foi mantida em paralisia. O que indica a provável intenção de chantagem política de seu uso.

Porém, a articulação do mercado para a mudança de regime forçada prosseguia a passos largos. Uma trinca de economistas ligados ao PSDB construía pontes para o golpe parlamentar, mimetizando o discurso da ortodoxia econômica. A sustentação oferecida pelo

⁵⁸ Efetivamente, esse mal estar do campo político com a Justiça do Trabalho não se apresentava de forma inédita. Sobre o tema, o então presidente Fernando Henrique Cardoso (2017) registrou em seu diário, no dia 26 de maio de 1999, o seguinte: “recebi o Wagner Antônio Pimenta, presidente do Tribunal Superior do Trabalho, com mais dois colegas dele, os quais vieram reclamar da eventualidade do fim do TRT, na versão que o Aloysio Nunes Ferreira está apresentando. Eles têm alguma razão, não é tão fácil assim acabar com os tribunais, mas também é preciso racionalizá-los, acabar com os juízes classistas e *diminuir o peso normativo da Justiça do Trabalho*” (p.189, grifo meu). A passagem faz referência a uma PEC de autoria do então deputado federal por São Paulo Aloysio Nunes Ferreira (PSDB). A referida proposta previa a extinção do Tribunal Superior do Trabalho e suas respectivas instâncias regionais. Portanto, o tema do desaparecimento da Justiça do Trabalho já estava posto.

PSDB à mudança forçada de regime extrapolava a articulação congressional. Articulava a futura pauta reformista reavivada dos anos 1990⁵⁹.

O rompimento afrontoso do PMDB com o governo da presidente Dilma, em março de 2016, já instaurado o processo de impedimento, representou apenas uma formalidade diante da quase ausência de uma base parlamentar sólida. O alinhamento dos principais cabeças do partido para a articulação fina do processo significou a pá de cal no governo Dilma. A estratégia da urdidura residia no aceno à pauta da ortodoxia econômica, oferecendo-se como garantia a uma possível transição institucional para a assunção do PSDB. O PMDB, tradicional partido do nosso arcaísmo político, aderiu a uma plataforma com o qual nunca estivera envolvido⁶⁰.

Mais uma vez voltava-se ao tema da natureza fiscal da crise econômica. Com ele, a crítica ao suposto gigantismo do Estado. O “ajuste inevitável” tucano reapareceria num documento publicado pelo Banco Mundial em 2017⁶¹. Redivivo desde seu sugestivo título, “Um ajuste justo”, o texto conciliava o ataque aos “prêmios salariais” distribuídos no serviço público com o recurso à utilização da terceirização como possibilidade de manobra política para enxugamento do aparelho estatal. Sua publicação naquele momento cumpria a função de colocar uma espada sobre a cabeça da sociedade.

⁵⁹ “No começo de outubro, no entanto, com a permanência de [Joaquim] Levy no governo praticamente encerrada, [José] Serra diz a um grupo de quase trinta empresários que o impeachment é certo e que Temer seria capaz de unificar o país. Para ajudar a costura empresarial, Temer assumiria um programa muito próximo ao dos tucanos. O documento ‘Uma ponte para o futuro’, lançado em 29 de outubro, como plataforma do vice, fora inspirado por um ensaio de três economistas próximos ao PSDB: ‘O ajuste inevitável’, de Mansueto Almeida, Marcos Lisboa e Samuel Pessôa” (SINGER, 2018, p.175).

⁶⁰ “Em consonância com o pensamento tucano, a ‘Ponte’ parte do diagnóstico de que a crise fiscal brasileira é estrutural e tem a ver com o fato de a Constituição de 1988 forçar gastos que o país não pode fazer, sobretudo em momentos de recessão. Em outras palavras, a ideia de que a constituição não cabe no orçamento. Seria preciso um ajuste permanente, mudando regras constitucionais, acabando com vinculações obrigatórias e impondo um limitador médio às despesas públicas. Além disso, a ‘Ponte’ defendia que só uma reforma da previdência, com o estabelecimento de idade mínima para aposentadoria e desindexação dos benefícios em relação ao salário mínimo, permitiria uma trajetória sustentável das contas do Estado. As propostas de terceirização, flexibilização da CLT e abertura comercial também aparecem no documento. Trata-se de um receituário destinado a conquistar os empresários e justifica o apoio ao impeachment, decidido em 14 de dezembro, da FIESP – a primeira entidade empresarial relevante a fazê-lo” (SINGER, 2018, p.175).

⁶¹ “Os custos de pessoal vêm crescendo rapidamente nas esferas subnacionais e representam uma importante causa das dificuldades fiscais. Em 2015, 17 estados já gastavam mais de 55% de suas receitas líquidas com folhas de pagamento e aposentadorias. Se o número de servidores nas esferas subnacionais continuar crescendo ao mesmo ritmo da última década (3,2% ao ano, em média), os níveis salariais atuais não serão financeiramente viáveis. Se os estados reduzissem o prêmio salarial médio de seus servidores dos atuais 31% para os níveis internacionais (aproximadamente 16%), eles poderiam economizar 0,6% do PIB (R\$ 37 bilhões em valores agregados) ao ano. Caso contrário, dadas as restrições fiscais, os governos estaduais precisarão encontrar maneiras de reduzir o número de funcionários. Isso poderia ser feito, por exemplo, por meio da terceirização dos serviços de educação e saúde, pois o setor privado tende a pagar salários mais baixos e operar de maneira mais eficiente. [...] ganhos de eficiência significativos podem ser realizados nas áreas de saúde e educação, e, portanto, reduções no número de funcionários e nas remunerações não necessariamente afetariam a qualidade dos serviços prestados” (BANCO MUNDIAL, 2017, p.51).

Toda essa movimentação era também uma readaptação ao momento histórico da retórica político-econômica de reação que se traduzia em ameaça (HIRSCHMAN, 2019). Renovava-se o discurso construído desde os anos 1970 que associava o aumento de gastos sociais, da “interferência” do Estado na economia, não mais a uma questão de limitação da liberdade individual, tese cara aos teóricos da Escola Austríaca, mas à própria governabilidade e legitimidade política sob o capitalismo⁶². Não à toa, a crise fiscal é invocada de forma matreira no processo de *impeachment* como limite jurídico, um crime de responsabilidade fiscal. Dessa perspectiva, a derrubada do governo Dilma era justificada politicamente pelo “pecado” de tentar orientar politicamente o Estado.

Consumado o *impeachment*, modificado o regime político, a proposta de uma terceirização total retornaria à pauta, com a máquina legislativa funcionando em rotação máxima. Retomava-se agora o Projeto de Lei nº 4302, apresentado pelo governo FHC em 1998. Esse projeto, que fora arquivado em 2003, a pedido do recém-instalado governo Lula, daria origem à Lei nº 13.429, finalmente aprovada em março de 2017, aproveitando-se da massiva base parlamentar constituída após a derrubada da presidente Dilma Rousseff. O que havia de novo no antigo receituário ultraliberal era a possibilidade de flexibilização daquelas que seriam as chamadas *atividades-fim* para o serviço público. O Estado ia encontrando brechas jurídicas que possibilitassem fugir ao “engessamento” na política de recursos humanos, não apenas através da terceirização, é verdade, mas utilizando-se de outros mecanismos, a exemplo do contrato temporário, também objeto da Lei nº 13.429/17⁶³.

⁶² “Em vez de considerar que o aumento de gastos do Welfare State solapa o *capitalismo*, o argumento foi transformado para alegar que tais despesas, com suas consequências inflacionárias e, de maneira geral, desestabilizadoras era uma séria ameaça ao *governo democrático*” (HIRSCHMAN, 2019, p. 123-124, grifos do autor).

⁶³ Ilustrativamente, essa lógica foi operada no Espírito Santo, cuja atuação do governador Paulo Hartung no período 2003-2010 tem sido incensada pela ortodoxia econômica como um modelo de gestão pública a ser seguido. Matéria veiculada na revista Piauí em maio de 2019 descreve desse modelo. Sintomaticamente, sua chamada de capa é: “O coringa dos liberais: como Paulo Hartung livrou o Espírito Santo do desastre fiscal brasileiro”. Contudo, o *modus operandi* em verdade não seria assim tão original: “Há muitos anos o Espírito Santo se destaca como um dos estados que mantêm as maiores frações de ‘temporários’ entre os seus servidores. [...] Haroldo Rocha, o secretário de Educação sob Hartung, tinha a explicação. Os professores e demais funcionários da sua pasta sempre representaram uma das maiores frações de funcionários a serviço do estado – e há muito tempo cerca de 60% ou mais deles são temporários. ‘Somos campeões, disparado. Tem décadas que nós somos o número 1 em quantidade de temporários’, comentou Rocha, na primeira vez que nos encontramos, em Vitória. ‘É excelente, isso’. Além de ser facilmente cortável, esse grande contingente de funcionários com vínculo precário também ajuda no controle das despesas com inativos, um pesadelo na maioria dos estados brasileiros. ‘Ele não é efetivo, não é funcionário público, não alimenta a despesa de aposentados’. Quando um efetivo se aposenta e não é substituído, ainda assim ele continua a pesar nas contas do estado, só que na folha de inativos. No caso dos temporários, um cargo cortado é um custo total que é eliminado (CARIELLO, 2019, p.24). Contudo, afirmava a reportagem, “a prática que ajudou o estado a fazer o ajuste fiscal remontava ao tempo do controle da Assembleia por um grupo de parlamentares corruptos – quando deputados eram ‘donos’ de centenas de cargos na educação, e empregavam pessoas em troca de votos –, mas foi mantida, deliberadamente, nos dois primeiros mandatos de Hartung” (CARIELLO, 2019, p.25).

Uma vez aprovada, o impacto da aprovação da Lei nº 13.429/2017 rapidamente se revelaria, também para o setor público. Notícia veiculada pelo site da revista Exame afirmava que uma normativa interna da Caixa fora modificada para permitir a contratação de bancários via terceirização, e que “poderá executar tanto as atividades-meio como as atividades-fim”. Ainda segundo a reportagem, quando questionada, a assessoria da Caixa apenas declarou que “as alterações no normativo interno da empresa foram realizadas exclusivamente para a adequação às alterações previstas na lei 13.429” (CAIXA..., 2017). A ruptura estava concluída. Ao menos no campo político.

Restava enfrentar o judiciário. Correndo em paralelo ao processo político em si, o patronato não deixou de questionar igualmente as ações da Justiça do Trabalho. Em agosto de 2014, chega até o Supremo Tribunal Federal (STF) petição em nome da Associação Brasileira de Agronegócio (ABAG) requerendo ajuizamento de Arguição de descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) “em decorrência de decisões judiciais proferidas no âmbito da Justiça do Trabalho, das quais tem resultado restrição, limitação e impedimento à liberdade de contratação de serviços por empresas vinculadas ao seu quadro associativo” (ABAG, 2014, p.1-2). Nela, pedia-se que fosse julgada como

[...] procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, para o fim de reconhecer, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, a inconstitucionalidade da interpretação adotada em reiteradas decisões da Justiça do Trabalho, as quais vedam a prática da terceirização sem legislação específica aplicável que a proíba em clara violação aos preceitos constitucionais fundamentais da legalidade, da livre iniciativa e da valorização do trabalho, decisões estas que tem resultado concretamente em um inconstitucional obstáculo quase insuperável à terceirização (ABAG, 2014, p.45-46).

Buscava-se remover os últimos entraves jurídicos que, para os impetrantes do requerimento, ainda se constituíam num óbice ao que seria a “livre iniciativa”. O julgamento da ADPF 324 somente foi concluído em 2018. No sítio eletrônico do órgão podia-se ler:

O Tribunal, no mérito, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou procedente o pedido e firmou a seguinte tese: 1. É lícita a terceirização de toda e qualquer atividade, meio ou fim, não se configurando relação de emprego entre a contratante e o empregado da contratada. 2. Na terceirização, compete à contratante: i) verificar a idoneidade e a capacidade econômica da terceirizada; e ii) responder subsidiariamente pelo descumprimento das normas trabalhistas, bem como por obrigações previdenciárias, na forma do art. 31 da Lei 8.212/1993 (STF, 2018, p. 348).

Estava feito. A última barreira jurídica a resguardar a sociedade da terceirização total tombara. Significou uma vitória da razão econômica sobre o campo político.

A incontornável vitória da opção pela terceirização irrestrita no decorrer de todo esse processo, não significa que não tenha havido oposição política algum às propostas que flexibilizariam a legislação trabalhista para possibilitar redução de custos. A apresentação do PL nº 1621/2007, costurado no ambiente da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e encampado pelo deputado federal pelo PT paulista Vicentinho, funcionou de alguma forma como uma contraofensiva política ao PL nº 4330/2004 ao longo do governo Lula. Claramente, a proposta elaborada no campo político de esquerda se posicionava contrariamente à possibilidade de terceirização irrestrita. O art.3º do projeto não deixa margem a qualquer dúvida: “é proibida a terceirização da atividade-fim da empresa”.

A questão da ampliação da terceirização transitava assim de um programa político que contestava sua própria condição intrínseca de precariedade para forjar-se mais frequentemente como uma mera política de “contenção de danos”. Ou seja, interessava antes concentrar-se em impedir o avanço rumo à terceirização irrestrita. Contudo, contraditoriamente fazia o jogo político da manutenção desse “sistema de preferências” que aprofundava a distância social entre trabalho manual e trabalho intelectual numa sociedade cronicamente desigual.

A suspensão do veto à terceirização irrestrita foi uma incontestável vitória das forças econômicas operando em vários espaços sociais, mas isso não significa que essa separação tenha desaparecido. Muito pelo contrário. Continua a balizar a discussão porque enraizada na sociedade. O cavalo de batalha dessa luta centrava-se justamente nessa figura jurídica, de difícil discernimento, chamada *atividade-fim*.

A partir dos anos 1990, o veto à terceirização irrestrita havia se tornado uma figura estranha no contexto brasileiro, espécie de Jano bifronte apontando para o passado e o futuro. Era a um só tempo um ato de resistência à precarização completa do trabalho diante da avalanche ideológica neoliberal, mas também um sobrefôlego de um passado marcado pela desqualificação do trabalho subalterno. A separação categorial entre *atividade-fim* e *atividade-meio* era o moderno e o tradicional em comunhão na identidade conceitual, mas separados na prática que a legitimava.

Exemplarmente, é possível ver como uma série de acórdãos publicados pelo TCU ao longo dos anos 2000 dava conta do que seria a irregularidade da contratação de serviço de terceiros para *atividades-fim*, chamada de “terceirização irregular”. O argumento principal é que feriria o preceito constitucional da entrada no serviço público mediante apenas concurso

público. Estranhamente, feriam-se apenas as categorias especializadas, não sendo objeto de contestação demais categorias⁶⁴.

Em 2006, o Acórdão nº 1.520 publicado pelo TCU fixava prazo para que o Ministério do Planejamento substituísse os trabalhadores terceirizados em ‘situação irregular’. Isso ensejou no ano seguinte o Termo de Conciliação Judicial (TCJ) firmado pela União com o Ministério Público do Trabalho (MPT) no sentido de proceder com contratações de serviços terceirizados apenas nas hipóteses elencadas pelo Decreto nº 2.271/1997. Pelo acordo, caberia à União substituir todo o pessoal em terceirização irregular na administração pública até 31/12/2010. Nesse período, como vimos, a terceirização associada à *atividade-meio* seguia sua trajetória de crescimento.

É importante lembrar ainda que, diante da ofensiva da ortodoxia econômica, o governo Dilma não deixou de marcar terreno no debate, ainda que de modo bastante ambíguo. Diante da retomada da tramitação da proposta de reforma trabalhista em 2015, a presidente afirmou que

[...] é urgente e necessário regulamentar o trabalho terceirizado no Brasil, para que milhões de trabalhadores e trabalhadoras tenham proteção no emprego e garantia de salário digno. Também é importante para os empresários porque significa segurança, para eles, uma legislação clara sobre terceirização. No entanto, a regulamentação do trabalho terceirizado ela precisa manter, do nosso ponto de vista, a diferenciação entre atividades-fim e atividades-meio, nos mais diversos ramos da atividade econômica (DILMA..., 2015).

O posicionamento da presidente, que representava de alguma forma o próprio posicionamento de uma fatia considerável do pensamento à esquerda, reforçava contraditoriamente essa separação, sem contudo oferecer outro caminho político que não o da

⁶⁴ É bastante reveladora que essa separação tenha de algum modo servido de subsídio a dissidências dentro da própria organização sindical no seio do funcionalismo. No final de 2012, foi criado o Sindicato Nacional dos Técnicos de Nível Superior das IFES (ATENS), uma dissidência até então inédita entre categorias de um mesmo setor. No sítio eletrônico da entidade, expõe-se com rara sinceridade a motivação por trás de sua criação: “Em 2005, entrou em vigor a Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, que instituiu o Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE), no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação (MEC). Os servidores de Nível Médio obtiveram ganhos (mais de 100%). O mesmo não aconteceu com os servidores ocupantes de cargos de nível superior (TNS), que, na verdade, sofreram severas distorções salariais, as quais se manifestaram sob a forma de congelamento da retribuição percebida, regressão na carreira por ocasião do enquadramento, instituição do vencimento básico complementar (VBC), além do estabelecimento dos piores piso e teto de todas as tabelas salariais do funcionalismo federal, com a anuência da nossa representação sindical nacional, àquela época, a Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil (FASUBRA Sindical) e do MEC. Àquela época, a diferença entre o piso da nova classe D (NM) e da classe E (NS) era de apenas R\$ 174,19 (cento e setenta e quatro reais e dezenove centavos). Desde então, deu-se início ao que chamou-se de MOVIMENTO TNS”. Disponível em: <https://www.atens-sn.org.br/historico/>.

contenção de danos. É claro que num ambiente hostil à pauta progressista conter danos é já uma vitória política.

Contudo, fica sempre a questão: por que nos governos do PT a terceirização teve um avanço tão contundente? A sensação da fala da presidente é que a terceirização era tida como um fato da vida econômica consumado e irreversível, cabendo tão somente sua regulamentação. Parece inquestionável tal diagnóstico, mas que a terceirização tenha apanhado massivamente os trabalhadores da base da pirâmide não implica apenas na apreensão de variáveis econômicas. A política de contenção de danos não apanha o fato de que, qualquer que tenha sido a orientação governamental nas últimas décadas, a terceirização fora utilizada pelo Estado como uma política de recursos humanos exitosa.

Ao preservar as categorias profissionais mais escolarizadas em detrimento da massa de trabalhadores pouco qualificada, a ação do Estado mirava alguma estabilidade política e social. A pouco convincente separação entre *atividade-fim* e *atividade-meio* era só um sintoma de algo maior e mais profundo. Um modelo de reprodução social calcado numa desigualdade e desqualificação do trabalho subalterno. Não à toa, tal discurso da eficiência centrará sua crítica na figura do funcionalismo. Tratava-se de uma forma indireta de ombrear com o campo político, sobrepujando-o. Associava-se o político e, por extensão, a gestão pública, à ineficiência econômica.

4. A TERCEIRIZAÇÃO NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO

A história destrói os possíveis: o espaço dos possíveis não para de se fechar, a todo instante, [...] a história de uma instituição exitosa implica a amnésia da gênese da instituição, [...] elimina possíveis e os faz esquecer como possíveis, [...] até mesmo torna impensáveis os possíveis. Há possíveis que são revogados de uma vez por todas, mais gravemente do que se fossem proibidos, pois os tornamos impensáveis. O que conhecemos como realidade histórica [...] aparece de tal forma que o contrário não é nem sequer excluído, mas impensável.

(Pierre Bourdieu, **Sobre o Estado**)

Neste capítulo discuto o modo como a construção do discurso da eficiência organizou a retórica econômica reformista do Estado. Uma transposição do ideário neoliberal para o campo político, com implicações no aprofundamento da terceirização no setor público brasileiro. Em nenhum outro momento essa construção foi mais efetiva do que na ideia de reforma gerencial do Estado posta em andamento no Brasil no primeiro governo FHC (1995-1998) através do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).

O discurso replicava, no essencial, a crítica ultraliberal à presença do Estado na economia e o tamanho do aparelho administrativo. Nesse caso, a busca por modelos de eficiência produtiva transitava do campo econômico ao campo político, forçando os limites da ação do Estado. Fazia crer que o Estado era ineficiente ao tentar “dirigir” a sociedade imersa numa economia de mercado. No limite, fazia a ação política passar pelo crivo do capital. Nesse sentido, a terceirização está indiretamente associada aos processos de flexibilização como recurso administrativo ao gestor público, construído discursivamente como necessário, uma vez que significava uma abertura à lógica mercadológica. A histórica crítica à burocracia estatal, presente desde o século XIX, era redimensionada pela “nova razão do mundo” (DARDOT; LAVAL, 2016). Antigos temas caros à historiografia política brasileira, como clientelismo e patrimonialismo, são revividos então com uma nova roupagem, a exemplo dos conceitos de *rent-seeking* ou *public-choice*.

Discuto, ainda, o que chamo de política de contenção de danos. Ou seja, o modo como o Estado atuou ao mesmo tempo para aprofundar e para limitar a possibilidade de uma terceirização total. A terceirização dentro da administração pública não ocorreu de um dia para o outro, mas de maneira gradual ao longo dos últimos cinquenta anos. Entretanto, na década de 1990, sua normatização começa a ganhar contornos mais definidos a partir desse discurso da eficiência. A partir daquele momento, “o Estado teve uma atitude ambígua diante do fenômeno” (CAMPOS, 2015, p.07). É que, diante da confusa regulamentação, seu alcance

(*terceirização-fim*) foi objeto de constante contencioso. A ambiguidade do Estado revela-se no fato de que “em diferentes momentos, os poderes Executivo e Legislativo têm fomentado a terceirização. No sentido oposto, o Poder Judiciário e o Ministério Público a têm refreado, editando jurisprudências relativamente estritas sobre o assunto” (CAMPOS, 2015, p.07). O mundo do trabalho movia-se nas bordas imprecisas da legislação.

4.1. O discurso da eficiência

O processo de introdução e aprofundamento da terceirização no setor público brasileiro responde a uma dupla racionalidade: política e econômica. A uni-las, o discurso da eficiência. Contudo, se a eficiência intencionada, em sentido estritamente econômico, significa a progressiva redução dos custos de produção e maximização da formação bruta de capital, para a gestão pública essa eficiência tende frequentemente a assumir diferentes significados políticos para além de sua inicial orientação.

Parte das justificativas invocadas quando se busca compreender o fenômeno da terceirização no setor público está associada estreitamente a um movimento de liberalização econômica. Foi assim na segunda metade dos anos 1960 no Brasil, quando os primeiros movimentos em direção a essa flexibilização no seio da burocracia estatal obedeciam a um programa de ação tendente a “modernizar” as principais instituições econômicas do país. Naquele momento, tal movimento fora fortemente possibilitado pela ruptura institucional comandada pelos militares em 1964.

Contudo, essa liberalização forçada na década de 1960 significou menos uma abertura ampla da economia brasileira – dado o histórico nacionalismo estatizante dos militares – e mais um aceno em direção a um conjunto de reformas pontuais que visavam atualizar os fundamentos da economia brasileira, sobretudo aqueles de base monetária. Uma inflexão em direção à ortodoxia econômica, que trazia embutida a crítica aos frequentes déficits públicos, tidos como responsáveis por conduzir “inevitavelmente à expansão dos meios de pagamento, gerando, destarte, o veículo monetário de propagação da inflação”, como afirmava um documento ministerial à época (RESENDE, 2014, p.199).

Desse contexto, advém o primeiro movimento de flexibilização da burocracia estatal. Nascia intimamente atrelado ao discurso da necessidade de controle das contas públicas. A edição do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que se propunha ser, em seu escopo, uma Reforma da Administração Federal, representou um seminal aceno para a incorporação da terceirização no setor público, ainda que não esteja necessariamente assim

caracterizada no documento legal. Na verdade, sob a figura jurídica da “execução indireta” de serviços a ser contratada pelo Estado, buscava-se de alguma forma limitar a expansão do funcionalismo.

O que se lê no capítulo III do decreto, dedicado ao tema da descentralização referente à execução das atividades administrativas, constrói o alicerce teórico que subsidiará os debates futuros acerca da flexibilização da burocracia estatal. A possibilidade de abertura da gestão pública para a incorporação da terceirização – sob a rubrica da “execução indireta” – respondia a um desejo de descentralização administrativa, porém sob o olhar diligente do controle orçamentário. A equação que possibilitaria a seminal autorização para introdução da contratação de terceiros no serviço público era formada por um circuito teórico entre déficit público, expansão monetária e inflação. Dessa forma, em seu Art. 10, o decreto era claro:

§7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução (BRASIL, 1967).

A tensão crescente entre economia e política marcam esses primeiros acenos à terceirização. Note-se que o texto revela sua preocupação com a formação de um mercado de serviços capaz de suprir mão de obra especializada, ou seja, uma “iniciativa privada suficientemente desenvolvida”. Tal movimento, naquela quadra histórica, era claramente possibilitado pelo golpe militar de 1964 – não à toa o documento legal invoca para o presidente da república as atribuições autoritárias conferidas pelo “art. 9º, § 2º, do Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966”.

No referido decreto, a questão econômica principal – o controle fiscal – desemboca na crítica ao “crescimento desmesurado da máquina administrativa”. O argumento, então, bifurca-se. A eficiência econômica, supostamente gerada na execução orçamentária e administrativa pelo controle das despesas públicas, busca se associar à crítica subjacente ao *éthos* burocrático, restando então subentendida a zona de atrito na dicção normativa.

Tal crítica não se constituía exatamente em uma novidade. Já se encontrava na base das primeiras propostas de reforma administrativa no país, ainda que com orientação distinta na argumentação econômica. Nos anos 1930, após a ruptura institucional com o Governo Washington Luís imposta pela Revolução de Outubro e o advento de um novo regime político, já se vislumbrava um forte movimento nessa direção. Em nossa história, os

momentos de ruptura com o recurso às armas para soçobrar o campo político significaram igualmente uma possibilidade de atualização da gramática econômica.

Como observado por Beatriz Wahrlich (1975), “as iniciativas reformistas de Getúlio Vargas datam do Governo Provisório instalado em 3 de novembro de 1930”, porém “sua origem mais remota pode ser encontrada na própria plataforma da Aliança Liberal” (p.05), o que aponta para a existência de uma discussão prévia do “problema”. Em seus primeiros pronunciamentos, Vargas encaminha a discussão sobre a necessidade de uma reforma administrativa que conciliasse a disciplina fiscal com as necessidades de reorganização política sob o novo regime. Havia uma inegável preocupação com a formação de quadros profissionais para a burocracia estatal⁶⁵.

A preocupação com uma maior profissionalização do corpo burocrático se aliava à necessária preocupação econômica com o funcionamento do conjunto orçamentário do país. Trava-se de um anseio, verdadeiro ou não, por criar um aparato profissional, mas que deixava apenas subentendida a crítica ao que passamos a denominar de clientelismo. A associação da burocracia estatal a mecanismos políticos de manutenção do poder, se não era uma novidade, pela primeira vez era racionalizada como proposta de reforma do Estado.

Naquele momento histórico, com o nacionalismo forçando os limites da democracia liberal, tais anseios para que se fosse constituída uma burocracia cujo exercício profissional fosse baseado em treinamento especializado remetia à centenária tradição *cameralista* europeia, sobretudo em sua referência à burocracia prussiana (cf. TRIBE, 1984). E ainda que alguns acenos tenham sido dados pelo governo no período – como, por exemplo, uma inicial proposta de obrigatoriedade de acesso ao serviço público através somente de concurso público (Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936) – os particularismos da constituição política brasileira forçavam em caminho contrário qualquer ação reformista, limitando-a em seu alcance⁶⁶.

⁶⁵ Assim expunha a questão o Programa da Aliança Liberal: “o problema do funcionalismo, no Brasil, só terá solução quando se proceder à redução dos quadros excessivos, o que será fácil, deixando-se de preencher os cargos iniciais, à medida que vagarem. Providência indispensável também é a não decretação de novos postos burocráticos, durante algum tempo, ainda mesmo que o crescimento natural dos serviços públicos exija a instituição de outros departamentos, nos quais poderão ser aproveitados os empregados em excesso nas repartições atuais. Com a economia resultante, quer dos cortes automáticos, que a ninguém prejudicará, quer da impossibilidade de criação de cargos novos, poderá o Governo ir melhorando, paulatinamente, a remuneração dos seus servidores, sem sacrifícios para o erário. Majorando-lhes, desse modo, os vencimentos e cercando-os de garantias de estabilidade e de justiça nas promoções e na aplicação dos dispositivos regulamentares, terá o País o direito de exigir maior rendimento das atividades e aptidões dos respectivos funcionários, que então, sim, não deixarão de se consagrar exclusivamente ao serviço público, desaparecida a necessidade de exercer outros misteres, fora as horas de expediente, como agora, não raro, acontece, por força das dificuldades com que lutam” (*apud* WAHRlich, 1975, p.5-6).

⁶⁶ “Conforme levantamento do DASP de 1961, de cerca de 300 mil servidores, apenas 15% tinham sido nomeados por meio de concurso público” (CARVALHO, 2011, p.55).

Em seu discurso de posse como Chefe do Governo Provisório, Getúlio Vargas (1935) enfatiza mais uma vez a necessidade de uma reforma administrativa como meta de governo. Entre os itens, podemos ler os seguintes:

10. consolidação das normas administrativas, com o intuito de simplificar a confusa e complicada legislação vigente, bem como de refundir os quadros do funcionalismo, que deverá ser reduzido ao indispensável, suprimindo-se os adidos e excedentes;
11. manter uma administração de rigorosa economia, cortando todas as despesas improdutivas e suntuárias – único meio eficiente de restaurar as nossas finanças e conseguir saldos orçamentários reais (p.18).

O enxugamento da máquina pública e a busca pelo controle orçamentário se apresentam na argumentação como duas faces de uma mesma moeda. Desse modo, a eficiência econômica tornava-se o outro da eficiência administrativa. Diante das dificuldades enfrentadas para se proceder tais mudanças, a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) em 1938, na esteira da implementação do Estado Novo, representaria uma tentativa concreta de casar numa só equação a) profissionalização burocrática, b) controle fiscal e c) a tentativa de restringir o espaço de ação política associada ao clientelismo⁶⁷.

O discurso da eficiência já atravessava esse conjunto de políticas, sobretudo por que estava calcado nas já existentes Comissões de Eficiência, instituídas dentro de cada Ministério também pela Lei nº 284/36 e reorganizadas dois anos depois.

Apesar de representar um evidente esforço de profissionalização dos quadros da burocracia e de controle orçamentário, a reforma administrativa intencionada no período Vargas guardava, contudo, motivações menos técnicas. A trajetória de ruptura com a Velha República demandava igualmente o controle do aparelho burocrático dentro da lógica das disputas político-partidárias, mirando muitas vezes o ciclo eleitoral. Para Luciano Martins (1997), aquela reforma ficara a “meio-termo entre a modernização e a síndrome cultural-populista” (p.09).

⁶⁷ O comportamento do DASP pendulou fortemente entre a profissionalização e o controle das forças políticas, como apontado por um analista: “o DASP era um organismo paradoxal, porque combinava insulamento burocrático com tentativas de institucionalização do universalismo de procedimentos. Criado para racionalizar a administração pública e o serviço público, o departamento preocupava-se com o universalismo de procedimentos em assuntos relacionados com a contratação e a promoção de funcionários públicos. Nesse aspecto o DASP representava a fração moderna dos administradores profissionais, das classes médias e dos militares, tornando-se um agente crucial para a modernização da administração pública. Embora jamais tenha completado sua missão, o DASP deu inúmeros passos positivos para a modernização do aparelho de Estado e para a reforma administrativa” (NUNES, 2003, p.53-54).

A preocupação expressa com o “problema do funcionalismo” não era mera peça retórica, mirava também o reequilíbrio de forças políticas construído na Velha República⁶⁸. Não se deve minimizar o cálculo político subentendido na equação economia/ciclo eleitoral. A atuação do Estado brasileiro na incorporação de mão de obra, sua política de emprego público respondia tanto a um imperativo de manutenção da ordem quanto a uma fraqueza na fixação de um mercado interno dinâmico. Naquele período histórico, a Primeira República, não se tratava apenas de absorção dos filhos da elite. A julgar pelos números fornecidos por Steven Topik (1987), “mais de 2/3 de todos os servidores públicos ganhavam pouco e faziam trabalhos braçais” (p.32).

Contudo, é importante lembrar que a construção dessa ordem, ressoando a análise de José Murilo de Carvalho (2003), deu-se em grande medida através da mobilização de um mercado de cargos públicos no século XIX. O sentido de continuidade dessa política se faz presente na afirmação do próprio autor quando registra o modo como, uma vez estabelecida a República, “a burocracia brasileira continuava vítima da macrocefalia que em 1877 era verdadeiramente patológica” (p.156). A afirmação do pesquisador reverberava um debate presente no século XIX. Tome-se, por exemplo, o discurso proferido pelo então Deputado Provincial José de Alencar em 29 de maio de 1877.

Senhores, assinaiei da última vez que falei um vício que se introduziu em nosso País, e que muitos males já tem causado e está causando, o *estrangueirismo*. Há outro vício também muito prejudicial, de consequências funestas, e que é, como aquele, uma das causas do *deficit* que pesa atualmente sobre o País: é o *secretarismo* (risadas) ou o funcionalismo. Tem-se desenvolvido por tal modo este vício que o emprego público já não é um meio de administração, é, como acabam de dizer os meus nobres colegas e amigos, uma indústria e bem nociva. (apoiados.) Educam-se os filhos para essa profissão, multiplicam-se os empregos para benefício de certas famílias, e a consequência é o prodigioso desenvolvimento desse pólipó que forma o País oficial, com grave detrimento da liberdade que ele sufoca. Esse vício enerva e entorpece a administração, multiplicando os seus canais e os seus meios de ação, acumulando nas repartições muitos empregados ignorantes e ali introduzidos unicamente pelo patronato. (apoiados.) Mais conveniente para o País seria possuir menor pessoal de empregados com organização mais simples e melhor escolha e remuneração. (apoiados.) Assim aumentava-se a respeitabilidade desta classe importante, que infelizmente vai decaindo em nosso País, por causa do abuso que acabo de denunciar (ALENCAR, 1977, p.131-132).

⁶⁸ O argumento encontrava apoio empírico numa realidade muito presente no país: o aumento da burocracia estatal como fator de controle político-ideológico. “De 1890 para 1930 o número de funcionários aumentou em torno de 250%. Provavelmente o crescimento terá sido até maior, já que a estimativa de 1930 foi mais conservadora que o cálculo de 1890. Entretanto, também a população cresceu à mesma taxa durante aquele período. Basicamente, o setor público manteve uma relação constante com o crescimento do país. O total de funcionários públicos federais, estaduais e municipais em 1920 era de aproximadamente duzentos mil. Era também o número de votos necessários para ganhar a eleição presidencial de 1919” (TOPIK, 1987, p.31).

Perceba-se que o argumento mobilizado por Alencar é análogo àquele invocado pela Aliança Liberal. O déficit nas contas públicas como decorrência do inchaço da máquina administrativa impediria a formação de um quadro profissionalizado. E ainda que ressoe na fala do deputado certo ranço moralizante, os aspectos econômicos envolvidos nela puxam a crítica para o elemento político que circunda a discussão. A asfixia da “liberdade” invocada no discurso guarda algo da dificuldade em dinamização do mercado interno, tido como esfera natural da iniciativa individual, mas limitado pelo escravismo.

Seria a ampliação dos quadros do funcionalismo uma ampliação da própria base eleitoral? O componente político-eleitoral não pode ser desprezado. Porém, a atuação do Estado no mercado de trabalho possibilitava também uma garantia de certa homogeneidade ideológica, fundamental para manutenção da ordem. Nesse sentido, Antonio Candido (2007), em estudo sobre o segundo escalão no Brasil Império, chamou atenção para o fato de que, numa sociedade escravocrata, “ser funcionário era entrar para essa cadeia de felicidade, que no final podia situar os de maior êxito ao lado dos fazendeiros e comerciantes prósperos, acima dos sitiantes, caixeiros, artesões, agregados, para não falar nos escravos” (p.17). Não à toa, o grosso do emprego público era gerido pela esfera federal, uma consequência da forte centralização vinda do Império. Até 1950, 50% do total de emprego público no país era absorvido pela União, cabendo aos municípios apenas 15%. Em 1999, a participação da União reduzira-se a apenas 18%, enquanto que os municípios atingiram 42% (CARVALHO, 2011, p.60). A ausência de pressão mercadológica garantia ao Estado primazia na alocação de recursos humanos.

De alguma forma a adoção da terceirização no setor público a partir da segunda metade do século XX significava uma nova resposta a um problema antigo. Contudo, atualizava também um antigo problema: a persistente desigualdade social que sustentava ideologicamente a desqualificação do trabalho subalterno.

A questão fiscal reapresentava-se frente ao “problema do funcionalismo”. Abria desse modo a trilha percorrida pelo Estado brasileiro para a fundamentação da terceirização como mecanismo econômico de alocação eficiente dos recursos anos 1990. Nesse sentido, uma ampla justificativa para o processo de flexibilização da burocracia estatal é construída no primeiro governo FHC (1995-1998), no contexto da criação do MARE (Ministério da Administração Pública e Reforma de Estado). Capitaneado pelo economista Luiz Carlos Bresser-Pereira, ex-ministro da Fazenda do governo Sarney (1985-1990), coube a esse ministério boa parte do esforço para se elaborar de uma justificativa teórica sobre a utilização da terceirização no âmbito da administração pública.

O conceito de “reforma gerencial”, espécie de atualização política da gramática econômica neoliberal no pós-queda do regime soviético, identificava na burocracia estatal um entrave ao ganho de eficiência na administração pública. No plano teórico, o “gerencialismo” deitava raízes numa ideologia econômica que associava a presença do Estado na vida social a uma intervenção inapropriada, seja por restringir a liberdade de ação do indivíduo, seja por constranger o desenvolvimento do livre mercado. Na prática, associava-se à crítica da formação social brasileira. Utilizando uma retórica calibrada para acertar contas com o passado, havia na proposta de reforma do Estado nos anos 1990 uma crítica que mirava os resquícios do patrimonialismo não eliminados na reforma varguista. Buscava, portanto, definir na herança histórica o entrave à eficiência na coisa pública⁶⁹.

A tensão crescente entre economia e política, sobretudo a partir do final da década de 1960, põe em questão a própria existência de algo que se possa denominar de “social”. A identificação do social a um entrave colocado pela política à economia tem por base o movimento contrário de afastamento do campo econômico desse mesmo social, identificado agora como um limitador da liberdade individual. Na síntese construída por Pierre Bourdieu (2005), a questão da disputa pelo social no campo econômico, intensificada desde a década de 1970, está assim definida: “os membros da Escola de Chicago, e mais especialmente Milton Friedman, fundamentaram seus esforços para reabilitar o mercado [...] na identificação do mercado com a liberdade, fazendo da liberdade econômica a condição da liberdade política” (p.21).

Ainda que o próprio Bresser-Pereira (2009) jure que seu “gerencialismo” não se confundia com o discurso da ortodoxia econômica – “não aprendi a reforma gerencial com Washington e o Banco Mundial” (p.18) –, parece incontornável a existência de algum substrato comum a uni-los, sobretudo dada sua ênfase nos aspectos fiscais e de eficiência na produção de serviços quando associados a custos. Esse vínculo tão concreto aparece de modo inequívoco na percepção do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (2005), numa obra de divulgação sobre a reforma do Estado.

⁶⁹ “O Estado brasileiro passou por duas grandes reformas administrativas – a burocrática, iniciada em 1937, e a gerencial, que começa em 1995. A primeira ocorreu no primeiro governo Vargas, e teve como objetivo transformar a administração pública brasileira, que até então, era patrimonial, em um serviço profissional baseado no Estado de direito e na competência técnica; mais amplamente visava a tornar o aparelho do Estado efetivo, capaz de garantir seu próprio sistema constitucional-legal. Iniciada em governo autoritário, a Reforma Burocrática de 1937 era uma reforma própria do Estado Liberal – portanto, uma reforma pré-democrática. Seu modelo eram as reformas burocráticas ou do serviço público realizadas nos países desenvolvidos na segunda metade do século XIX, quando o Estado Liberal ainda restringia o poder de votar dos pobres” (BRESSERT-PEREIRA, 2009, p.03).

Mudar o Estado significa, antes de tudo, abandonar visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista, de um Estado que, por força de circunstâncias, concentrava-se em larga medida na ação direta para a produção de bens e serviços. Hoje, todos sabemos que a produção de bens e serviços pode e deve ser transferida à sociedade, à iniciativa privada, com grande eficiência e com menor custo ao consumidor (p.15).

O que começa a ser gestado a partir do governo FHC é uma justificação ideológica da reforma de Estado que ultrapassa a do mero controle econômico do gasto com pessoal, nos termos de uma disciplina fiscal. Ela caminha na direção de uma inversão da lógica política que sustentou historicamente a constituição dos Estados Nacionais modernos. A burocracia, como corpo auxiliar do Estado, a perder sua funcionalidade histórica, e entrando em rota de colisão com os mecanismos modernos de liberalização econômica, ditados pela lógica de mercado. Nessa nova etapa do capitalismo, a crítica à burocracia estatal será identificada à crítica das práticas políticas ditas patrimonialistas, e quase sempre associada ao clientelismo.

O patrimonialismo e o clientelismo, no contexto da reforma gerencial, eram agora associados à nova gramática econômica: a corrupção; tomada como uma falha “sistêmica” possibilitada apenas pelo crescimento desmesurado da influência política sobre o Estado. Uma leitura apoiada num tratamento teórico que incorporava novos referenciais do campo econômico, como os conceitos de *public choice* e *rent-seeking*, todos originariamente desenvolvidos no ambiente do próprio *mainstream* econômico europeu e norte-americano⁷⁰.

Há subentendida uma clara disputa discursiva envolvida no questionamento ao tamanho que o Estado assume no modelo de *welfare state*, e que supostamente teria levado à crise fiscal na segunda metade do século XX. Na formulação de um dos pensadores associado ao PSDB, Hélio Jaguaribe (1990), esse modelo de Estado de Bem-Estar “é submetido, a partir de fins de 1970, a uma ampla revisão crítica, empreendida por correntes neoliberais” (p.125). Contudo, segundo o autor, apenas “no sentido de corrigir certa frouxidão introduzida pelo *Welfare State* e recuperar elevados níveis de eficiência no sistema produtivo e na administração pública” (p.125). Essa revisão, baseada no “primado do princípio da eficiência”, justificaria os movimentos políticos de reforma do Estado, uma vez que buscava “disciplinar nosso corporativismo e eliminar as modalidades perversas decorrentes de sua cartorialização” (p.129).

⁷⁰ “A administração pública gerencial emergiu na segunda metade deste século como resposta à crise do Estado, como modo de enfrentar a crise fiscal, como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado e como um instrumento de proteção do patrimônio público contra os interesses do *rent-seeking* ou da corrupção aberta” (BRESSER-PEREIRA, 2005, p.28).

A terceirização, nesse contexto, responderia a esse “princípio de eficiência”, uma vez que estaria sob os auspícios da iniciativa privada, visto pela ortodoxia econômica como única força social capaz de alocar eficientemente recursos. A correção dessa “certa frouxidão” atualizava a gramática social ao imperativos da liberalização econômica. Contudo, a forma com fora operacionalizada a terceirização no setor público brasileiro impunha uma encruzilhada: um “princípio de eficiência” de clara orientação econômica transpassava a crítica à organização política brasileira, historicamente determinada, mas que, diante da força da própria estrutura social, realimenta o arbítrio político e a violência econômica.

4.2. A política do MARE: gerencialismo e burocracia

Como já visto, a lógica que presidia a proposta de reforma do Estado nos anos 1990 perseguia intimamente um imperativo tanto político quanto econômico de reorganização e redução do tamanho aparelho de administração pública, o que, por extensão, teria impacto duradouro na flexibilização das relações trabalhistas no setor público, traduzindo-se, em especial, no avanço da terceirização.

Uma característica central desse ímpeto reformista residiu na associação estabelecida entre o crescimento do aparelho estatal e aquilo que supostamente seria nosso traço político fundador, o clientelismo de base patrimonialista. Tudo isso atravessado por uma nova gramática econômica que vinha se desenvolvendo desde o final da década de 1960 e que via na presença política do Estado um entrave à efetividade do livre mercado⁷¹.

Esse posicionamento foi especialmente teorizado no âmbito da criação em 1995 do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), no primeiro governo FHC. O ministério, posteriormente desconstruído e incorporado ao planejamento, funcionou naquele momento como uma espécie de *think tank* cujas diretrizes preconizavam a reestruturação do

⁷¹ O ápice desse mal-estar envolvido no questionamento feito à política pelas forças econômicas parece ter ocorrido com a crise de 2008. Às vésperas da agudização da crise, seguida pela quebra do Lehman Brothers, o filósofo Jürgen Habermas concedeu uma entrevista ao semanário alemão *Die Zeit* em que expunha o desafio de desatar o nó imposto pelos mercados à ação política. Entre perplexo e apreensivo com as consequências do terremoto econômico para o equilíbrio político dos governos nacionais, sobretudo na zona do euro, o professor reconduzia a discussão para o dilema contemporâneo da cisão entre política e economia no ambiente de um mercado autorregulado globalizado. “A política se torna irrisória se ela moraliza em vez de apoiar-se no direito de coerção do legislador democrático. Ela, e não o capitalismo, é responsável pela orientação do bem comum [*Gemeinwohlorientierung*]” (HABERMAS, 2012, p.109), argumentou o alemão. No roldão das discussões sobre mais um programa de intervenção estatal, com a injeção artificial de liquidez [*bailout*] no mercado para salvar da bancarrota em cascata o sistema financeiro, sob o argumento de que suas consequências seriam bem piores para o conjunto da sociedade, a exposição do intelectual alemão revela o grau de dependência das regras do mercado a que estão submetidas sociedades formalmente democráticas. Ecoava a afirmação desencantada do ex-ministro de Relações Exteriores da Alemanha Joschka Fischer: “Ninguém consegue fazer política contra os interesses dos mercados” (*apud* BECK, 2015, p.67).

serviço público como antídoto a um suposto engessamento burocrático num contexto de crise fiscal. A sustentação teórica da reforma gerencial, exposta no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, partia de um diagnóstico muito bem definido a respeito das origens da crise fiscal do Estado na segunda metade do século XX.

A crise do Estado define-se então (1) como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática (BRASIL, 1995, p. 15).

O diagnóstico do esgotamento do modelo de “intervenção” estatal, aprofundado por recorrente déficit público, justificaria a “superação” histórica. A subjugação do campo político ao imperativo do mercado se traduzia no discurso do gerencialismo. Reduzia-se igualmente a superação das desigualdades a uma mera atualização modernizante que, num passe de mágica, modificaria as relações sociais de cima para baixo.

Num exercício de imodéstia, o documento do MARE apresentava o gerencialismo como panaceia política: “só em meados dos anos 90 surge uma resposta consistente com o desafio de superação da crise: a ideia da reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas” (BRASIL, 1995, p. 16). A centralidade do Estado era estratégica. Num contexto de crise do *welfare state* e consequente reorganização das bases teóricas da ortodoxia econômica, lutava-se pelo que restava de espaço para ação política do antigo pensamento socialdemocrata no pós-queda do muro de Berlim⁷².

⁷² Remeto aqui a discussão para seu aspecto econômico-filosófico predominante. A contestação do *welfare state* que se seguiu aos instáveis anos 1960 atualizava a antiga crítica ortodoxa ao planejamento econômico estatal. Visto como restritivas da ação individual e por derivação de um mercado autorregulado, as políticas de compensação social eram agora questionadas em seu próprio domínio por uma suposta contradição interna. Como apontou Albert Hirschman (2019), “a alegação imediata não era que o Welfare State punha em perigo a liberdade ou a democracia, mas que estava em conflito com o crescimento econômico” (p. 122). A intervenção econômica executada pelo Estado era tida como um remédio contraproducente, sobretudo quando associada à crença nas *consequências imprevistas* da ação social, conceito basilar para a justificativa dos benefícios da livre concorrência. Nesse sentido, continua Hirschman (2019), com a nova retórica da reação, “argumentava-se agora que o Welfare State ameaçaria os evidentes sucessos econômicos do pós-guerra, ou seja, o crescimento dinâmico, o baixo desemprego e os ciclos econômicos ‘amortecidos’” (p.122). Até então, a gestão macroeconômica keynesiana não contraditava com o fundamento filosófico anterior, garantido por um período longo de crescimento econômico estável. Contudo, prosseguia ainda Hirschman (2019), “essa *Harmonielehre* (doutrina da harmonia) particular foi implicitamente questionada, no início dos anos 1970, por James O’Connor em um artigo intitulado ‘A crise fiscal do Estado’” (p.122). Ou seja, o componente fiscal serviria a revelar uma incongruência fundamental na natureza social do processo econômico. Como escreveu O’Connor: “a acumulação de capital social e os gastos sociais (para saúde, educação e assistência social) são um processo altamente irracional do ponto de vista da coerência administrativa, da estabilidade fiscal e da acumulação

Esse movimento mais ortodoxo de liberalização econômica, consubstanciada em política de privatizações e cortes de gastos públicos e identificadas sob a expressão “consenso de Washington”, era um horizonte ideológico perceptível no discurso reformista, ainda que meio constrangido. Fazia transparecer que a reforma do Estado significaria o fortalecimento do próprio Estado. Tal posição está assim exposta por seu principal mentor, o ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira (2011):

Torna-se, assim, essencial dotar o Estado de condições para que seus governos enfrentem com êxito as falhas do mercado. Para isso, é necessário dotar o Estado de mais governabilidade e governança; é preciso, além de garantir condições cada vez mais democráticas de governá-lo, torná-lo mais eficiente, de forma a atender as demandas dos cidadãos com melhor qualidade e a um custo menor. Em outras palavras, a reforma do Estado tem como objetivos tornar o Estado mais governável e com maior capacidade de governança, de forma a não apenas garantir a propriedade e os contratos, como querem os neoliberais, mas também complementar o mercado na tarefa de coordenar a economia e promover uma distribuição de renda mais justa (p.33).

Agir nas frestas das falhas de mercado poderia significar um ato de resistência política, mas também a capitulação do próprio campo político diante da força incontável de um mercado globalizado. Porém, destaco a ênfase dada no texto às condições de “governabilidade”. “Tornar o Estado mais governável” relaciona-se diretamente com a crítica à “hipertrofia” do aparelho estatal. Dessa perspectiva, o Estado apenas complementa o mercado e quanto menos a burocracia estatal tiver capacidade de imobilizar o governo, melhor será a parceira entre Estado e mercado.

O difícil equilíbrio buscado entre crescimento econômico, organização do Estado e enfrentamento de nossa histórica cultura política revelava-se com idêntica força na pouca efetividade das propostas do MARE no período. Desarticulado poucos anos depois de sua criação, credita-se sua extinção ao fato de que o ministério punha-se em franco embate com o núcleo duro da economia, naquele momento voltado completamente para os imperativos da estabilização monetária oriunda do Plano Real. Contudo, talvez nenhuma outra proposta tenha tido tanto êxito quanto a de flexibilização burocrática, calcada no desenvolvimento de Organizações Sociais (OS) e utilização intensiva da terceirização.

potencialmente lucrativa de capital privado” (*apud* HIRSCHMAN, 2019, p.123). Tal perspectiva irá rodear toda a argumentação posterior sobre reforma do Estado. No contexto brasileiro dos anos 1990, essa percepção da dominância fiscal parecia ser bastante consistente na cabeça da *intelligentsia* do PSDB a julgar pelo relato feito por Fernando Henrique Cardoso (2017) de um encontro palaciano. Registrou o presidente no dia 05 de dezembro de 1999: “o Hêlio Jaguaribe fez umas ponderações, acha que a social-democracia não tem mais como ser feita no mundo de hoje, pela exigência fiscal de botar os Estados num aperto muito maior, acha que não temos mais possibilidade discutir nos termos em que se discutia a social-democracia” (p.396).

A busca por uma política de “custo menor” teria seu impacto duradouro no futuro da gestão de pessoal do Estado. A política de terceirização, operada com força desde a segunda metade da década de 1990, revelar-se-ia um enorme sucesso, atingindo seu ápice no final da década seguinte. Aderia a terceirização facilmente à lógica reformista. Aliás, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado preconizava de forma inequívoca que “reformular o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (BRASIL, 1995, p.17). Tal posição seria reafirmada de modo ainda mais direto pelo ministro: “uma política central da Reforma Gerencial é terceirizar as atividades de apoio, de forma que estas sejam realizadas de forma competitiva por empresas privadas” (BRESSER-PEREIRA, 2011, p.300). A questão essencial é que novamente se reafirma a centralidade do mercado na organização da sociedade. Contudo, como se definem “as atividades que podem ser controladas pelo mercado”? A delimitação das atividades típicas de Estado era uma solução política, ainda que insustentável ou mesmo insuficiente.

A justificativa para o uso da terceirização como um mecanismo de política econômica para o setor público equilibrava-se na corda bamba do discurso de eficiência mercadológica para alocação racional dos recursos escassos, o qual, acreditava-se, ajudaria a desmontar o sistema clientelista envolvido na construção do Estado brasileiro. Pensava-se em resolver dois problemas com um só tiro. Resolver-se-ia o problema fiscal neutralizando-se, ou restringindo-se, a margem de manobra da ação política.

Na prática, e contraditoriamente, a utilização intensiva da terceirização no setor público faria largo uso do mesmo sistema que esperava romper. A draconiana separação categorial entre atividades manuais e intelectuais, com o rebaixamento social de todas as atividades consideradas de “apoio”, realimentaria o próprio sistema que se queria suplantar. A entrega ao “mercado” de amplos setores da gestão pública criaria uma nova casta de empresários do setor de prestação de serviços ao Estado, a qual usufruiria do enorme excedente de mão de obra barata. É difícil imaginar como isto poderia ter gerado mais eficiência produtiva, além do fato de importaria em maior controle fiscal. No fundo, há de se pensar o centro gravitacional do gerencialismo proposto na reforma de Estado dos anos 1990 era mesmo político. O enfraquecimento da burocracia estatal, e não se trata da elite do funcionalismo, era posta como uma condição de governabilidade.

Como categoria teórica, o “exercício do poder do Estado” tornava-se uma saída. Como fator econômico importante da reforma do Estado, a terceirização demandaria em contrapartida um esforço de construção de uma nova elite do funcionalismo. Cedia-se a execução administrativa do aparelho estatal às forças de mercado, porém preservando-se a

zona de controle do Estado para o direcionamento de políticas públicas, expresso na própria ideia de gerencialismo. E o que parecia ser um exercício retórico, na verdade se encaixava no modelo teórico previsto para atacar o exercício arbitrário da política clientelista de modo a “tornar o Estado mais governável”. Fazia-se necessário limpar o caminho para a ação política do Estado, retirando-se os elementos bloqueadores da efetividade governamental, ou seja, o próprio sistema político.

Em suma, a proposta de reforma do Estado imaginada pelo MARE era muito mais uma peça retórica que um conjunto coordenado de ações práticas. Incisivo no diagnóstico histórico, mas pouco articulado politicamente. Como peça de combate à burocracia estatal, associada enviesadamente a uma suposta tradição patrimonialista, o Plano Diretor é um marcador importante para se entender a orientação da produção do MARE, ainda que suas fronteiras políticas apareçam borradas pela manipulação de um arsenal teórico intimamente associado à ortodoxia econômica.

O rodopio argumentativo proposto pela reforma gerencial *à brasileira* estabelecia-se fortemente na crítica aos “resquícios” do patrimonialismo e do clientelismo, que estariam incrustados em nossa estrutura social e compreendidos como base de nossa cultura política. Contudo, no caso da ampliação do uso da terceirização no setor público, a lógica de mercado a apropriaria sem muitas restrições políticas e, principalmente, fazendo funcionar a seu favor o próprio sistema em que estava baseado. Ou seja, o que fora inicialmente imaginado como um antídoto aos males de uma administração burocrática era reapropriado nas frestas da própria lógica de mercado. Dessa perspectiva, nossa formação política era vista como um fator de impedimento ao desenvolvimento de um “verdadeiro” Estado moderno⁷³.

A burocracia estatal brasileira, carregando uma gramática própria e antiquada, era pensada como um entrave à eficiência administrativa do Estado e, no limite, à própria governabilidade. De igual modo, o discurso de eficiência passa a significar uma concessão da política à força do mercado. Nessa nova dicção emitida pelo MARE, nossa “cultura política” presidiria uma lógica pré-moderna, impeditiva da constituição de uma verdadeira sociedade civil no país.

⁷³ Luciano Martins (1997), um dos frequentes colaboradores do MARE e assessor da presidência no primeiro governo FHC, dá sua contribuição para fixar essa imagem de um ethos nacional cujo arcaísmo seria um empecilho ao desenvolvimento da moderna administração estatal: “a cultura política do Brasil é profundamente enraizada em uma herança colonial patrimonialista. Apesar das enormes mudanças econômicas e sociais que o País sofreu, o nepotismo, o favoritismo e o clientelismo, sob diferentes formas, tornaram-se características culturais persistentes, e têm sido reforçadas através do populismo. Isso moldou tanto a percepção da sociedade com respeito ao Estado como a organização da administração pública” (p.09). A fórmula exposta, exacerbada de culturalismo, não esclarece, contudo, como o mercado estaria imune a essa história.

Esse diagnóstico mais ou menos severo, estendendo-se em crise de governabilidade, invocava uma razão política, exercida sob o signo da captura do Estado por corporações e grupos de pressão. Subjacente à ideia de reforma gerencial do Estado residia um quê de simplificação da realidade. Projetava-se que, retirados os elementos históricos do favor, da dependência e do arbítrio, atingiríamos uma sociedade civil organizada pelo influxo de uma economia de mercado. Nada parece estar mais distante da realidade quando observada a trajetória assumida pela terceirização no setor público. O que presenciamos é o reavivamento dos mesmos elementos históricos que organizavam a desqualificação do trabalho subalterno.

A ilusão de uma separação normativa entre esfera pública e esfera privada que permeou as discussões sobre a reforma gerencial do Estado criaria o embaraço de lidar com uma mudança de paradigma de administração do serviço público – a terceirização –, mas que no fundo contribuiu para efetivar, e possivelmente aprofundar, antigas indistincões entre o público e o privado. E apesar de a proposta do MARE se posicionar contra a “intervenção”, estatal, é inegável que se tinha do papel do Estado uma visão exacerbada e cuja idealização reforçava a dominação econômica⁷⁴. Enquanto persistisse a crença de um Estado capturado por grupos sociais, a burocracia estatal serviria como símbolo maior do nosso clientelismo, mantendo-se, por outro lado, imaculada a imagem de um mercado cujo discurso da eficiência o fazia prescindir ilusoriamente da política.

Um elemento central dessa crítica à burocracia estatal se estabelece na recorrente invocação da necessidade de limitação dos efeitos colaterais para o Estado que se seguiram à promulgação da Constituição de 1988. Do ponto de vista gerencial, teria representado um passo atrás em direção à modernização do estado. Um aceno político ao passado capaz de paralisar o desenvolvimento. A crítica se torna mais acerba.

[...] a crise do aparelho estatal, [...] sofria cronicamente do clientelismo e da profissionalização incompleta, mas [...] a partir da Constituição de 1988 vai sofrer do mal oposto: do enrigecimento (sic) burocrático extremo. A consequência dos dois males é a ineficiência e a má qualidade da administração pública central e dos serviços sociais do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.05).

⁷⁴ “Por razões contrárias, tanto os ‘liberais’ como os ‘antiliberais’ parecem sempre ratificar a separação tradicional entre a esfera dos interesses privados e a do Estado, como se a primeira pudesse funcionar de forma autônoma e autorregulada. É assim que a crítica ‘antiliberal’ continua a cair na *armadilha da representação que faz do mercado um sistema fechado, natural e anterior à sociedade política*. Mais ainda, essa interpretação do neoliberalismo como puro *laissez-faire* permitiu que uma ‘esquerda moderna’ se apresentasse como alternativa à direita neoliberal, unicamente pelo fato de que afirmava pretender dar um ‘quadro sólido’ à economia de mercado. Foi assim também que se perpetuou o erro de diagnóstico histórico cometido por Polanyi quando acreditou que o retorno do Estado significava o fim definitivo da utopia liberal” (DARDOT; LAVAL, 2016, p.271, grifo meu).

Na opinião de um de seus críticos, “a constituição conseguiu congelar o *status quo*” (MARTINS, 1997, p.11). Não era a mais sutil das críticas. Vista como um repositório de interesses organizados da sociedade, quando não escusos, a Constituição de 1988 simbolizaria, nessa abordagem, o ápice de um longo percurso histórico em que os controles sociais não alcançavam o orçamento público⁷⁵. A tese do congelamento do *status quo* no processo constituinte servia igualmente à tese da captura do Estado. Visão que, sem necessariamente precisar forjar falsos argumentos históricos, possibilitava atar passado e futuro⁷⁶. Estrategicamente, o mercado não era visto como *status quo*.

A criação do MARE significou uma inflexão política em direção a uma pretensa modernização da burocracia estatal, a partir de uma proposta que propugnava uma “administração pública gerencial”, forjada em linguagem econômica. O objetivo declarado era que se constituísse num “avanço e até certo ponto rompimento com a administração pública burocrática” uma vez que deveria deslocar o controle gerencial do processo para os resultados (BRASIL, 1995, p.16). Uma reforma que ultrapassasse o “insulamento burocrático” (NUNES, 2003) a que estaria submetido o Estado brasileiro⁷⁷.

⁷⁵ Na cabeça o ministro Bresser-Pereira (2011), a gênese histórica da impossibilidade de atualização modernizante do Estado brasileiro era um processo muito bem localizado: “a crise da administração pública burocrática começou ainda no regime militar, não apenas porque não foi capaz de extirpar o patrimonialismo, que sempre a vitimou, mas, também, porque esse regime, em lugar de consolidar uma burocracia ou serviço civil profissional no país, por meio da redefinição das carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos, para a alta administração, preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores, por intermédio das empresas estatais. Essa estratégia oportunista do regime militar, que resolveu adotar o caminho mais fácil da contratação de altos administradores por meio das empresas, inviabilizou a construção no país de uma burocracia civil forte, nos moldes que a reforma de 1936 propunha. A crise agravou-se, entretanto, a partir da Constituição de 1988, quando se salta para o extremo oposto e a administração pública brasileira passa a sofrer do mal oposto: o enrijecimento burocrático extremo. As consequências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, muitas vezes perversamente misturados, serão o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira” (p.42-43).

⁷⁶ “No campo da política de recursos humanos do setor público, o governo Sarney criou, no âmbito da antiga Funcep (Fundação Centro de Formação dos Servidores Públicos), a Enap (Escola Nacional de Administração Pública) e o Cedam (Centro de Desenvolvimento da Administração Pública), mas não conseguiu instituir um sistema de carreiras, apoiando o progresso profissional na formação dos servidores, que justificasse a existência desses organismos. Deixou para seu sucessor o projeto de um regime jurídico único para os servidores públicos, estabelecido pela Constituição de 1988, que, *cedendo a pressões de interesses corporativos*, estabelecia 101 direitos e um único dever: o de bem exercer esses direitos. Sancionado com vetos posteriormente derrubados pelo Congresso Nacional, esse emblema do privilégio nada contribuiu para valorizar a função pública” (COSTA, 1998, p.78, grifo meu).

⁷⁷ É sintomático dessa tensão o modo como, na avaliação do ex-ministro, o insucesso (pelo menos em seu sentido geral) da verve reformista seria devido aos mesmos fatores que julgava remover: “no Brasil, a resistência à Reforma Gerencial localizou-se em dois extremos: de um lado, nos setores médios e baixos do funcionalismo, nos seus representantes corporativos sindicais e partidários, que se julgavam de esquerda; de outro lado, no clientelismo patrimonialista ainda vivo, que temia pela sorte dos seus beneficiários, muitos dos quais são cabos eleitorais ou familiares dos políticos de direita” (BRESSER-PEREIRA, 2011, p.337). Em nenhuma outra parte se ofereceu uma definição sobre qual burocracia estatal a reforma gerencial buscava atingir: os “setores médios e baixos do funcionalismo”, considerados de apoio e, portanto, passíveis de serem alocados no mercado, ou seja, terceirizados.

Um dos efeitos mais perceptíveis desse discurso é a maneira como o conceito de cidadania passa a ser atravessado pela lógica de mercado. A crítica à burocracia estatal que permeava o discurso da eficiência fazia o conceito de cidadania ser carregado de um individualismo mais afeito ao econômico que uma construção política. O conceito de cidadania transitava no espaço público da portabilidade de direitos sociais para o direito do consumidor. O cidadão passa a ser enxergado como um *cliente* (consumidor) de serviços públicos.

Tal transição se revelaria de modo mais incisivo na influência decisiva que a reforma administrativa executada nos Estados Unidos no mesmo período teve sobre a proposta do MARE. Em 1993, o governo Clinton lança o programa *National Performance Review*, sob o comando do vice Al Gore. As raízes mercadológicas do documento são marcantes na intencionalidade de aproximar os serviços públicos da política de controle de resultados e da competitividade associada ao mercado. Seu lema fundante é inequívoco: “trabalhar melhor, custar menos” (REZENDE, 1998). Dois anos depois, é apresentada a segunda fase do programa com o revelador título de *Putting Customers First’95*. Dentre seus grande princípios, pautava-se a reorganização dos governos para a consideração de que “os usuários são consumidores”, sendo-lhes oferecido “possibilidades de escolha” (DARDOT; LAVAL, 2016, p.307).

O espírito da proposta norte-americana de reorganização dos serviços públicos orbitava um conjunto já sedimentado de mudanças no mundo do trabalho ocorridas ao longo dos anos 1970⁷⁸. As propostas do MARE, não obstante sua intencionalidade de reforçar o papel regulador do Estado, eram caudatárias do avanço da reestruturação produtiva em avanço nos países industrializados, ainda que indiretamente.

Na raiz da introdução do gerencialismo como princípio guiador da reforma de Estado nos anos 1990, dois campos teóricos fortemente articulados com a crítica ao Estado serviriam para justificar a crítica política ao clientelismo de origem patrimonialista, oferecendo-lhe um argumento de base econômica. As teorias do *rent seeking* e da Escolha Pública (*public choice*) representaram, nos anos 1970, uma tentativa de criar uma justificativa da suposta superioridade da racionalidade mercadológica.

⁷⁸ Nas palavras de um analista, o programa de reforma administrativa estadunidense da era Clinton, “foi tributário de todas as inovações introduzidas no campo da gestão empresarial, a partir da reestruturação produtiva caracterizada pelo pós-fordismo. Alterações no planejamento da produção, com a adoção do *just in time* e da cadeia de suprimentos (*supply chain management*), e, nas técnicas gerenciais, com o uso de métodos “japoneses” e das estratégias de *down sizing* e reengenharia de *bench marking*, a ênfase na qualidade e os novos modelos de financiamento, aumentando a eficiência do setor privado, também influenciaram a NPM [*National Performance Review*]” (COSTA, 2009, p.94)

A associação estabelecida entre *rent seeking*, corrupção e posições monopolistas se encaixava perfeitamente na busca dos reformistas do Estado pela suplantação da herança daquilo que seria a formação patrimonialista da sociedade brasileira. Definida como um mecanismo de obtenção de renda para grupos sociais organizados em detrimento de outros, a tese da “caça à renda” buscava armar a crítica política de argumentos supostamente mais “limpos” do campo econômico. O argumento central gira em torno da incapacidade de decisões econômicas gerarem adequada alocação de recursos, uma vez que qualquer planejamento é encarado como uma intervenção no equilíbrio perfeito do mercado. Para a visão ortodoxa, os custos sociais seriam decorrentes da própria ação política⁷⁹.

Nesse sentido, a plataforma teórica forjava uma crítica econômica que se apresentava como irrefutável à ação dos sindicatos. Suas ações seriam desestabilizadoras do equilíbrio do mercado e gerariam custos sociais ao tentar garantir “privilégios” para seus associados. Assim, o conflito capital/trabalho sofria um contra-ataque ideológico. Gerava-se uma narrativa em que as disputas classistas mobilizadas por sindicatos, com seus anseios por mais “privilégios”, representaria um custo econômico para toda a sociedade. Fora assim na Inglaterra de Thatcher no final dos anos 1970⁸⁰. Não é difícil perceber como essa retórica de reação travestida de lógica econômica ampararia no médio prazo as manifestações da classe média tradicional contra governos à esquerda no Brasil.

Na lógica reformista do Estado, o mercado financeiro, esse grande esquema de *rent seeking*, deveria ser mantido intocado das críticas. O alvo era a burocracia estatal, sobretudo aquela associada a posições médias e cujos sindicatos possuíam forte capacidade de mobilização. Expressão do ultraliberalismo econômico, capaz de forçar a ação governamental a mimetizar a linguagem mercadológica, a ideia de que o mercado desregulado geraria menos custos sociais impregnaria a crítica radical ao tamanho do Estado.

⁷⁹ Na fala de um de seus principais teóricos, James Buchanan, “o termo *rent seeking* descreve comportamentos dentro de determinados âmbitos institucionais, nas quais os esforços individuais em maximizar ganhos geram custo social” (apud BORSANI, 2004, p. 117).

⁸⁰ “A vitória do conservadorismo e a profunda transformação produzida no transcorrer das três décadas seguintes estavam então longe de ser inevitáveis: no decorrer de pouco mais de uma década o ‘paradigma’ dominante dos debates públicos passou do entusiasmo intervencionista e a busca do bem comum para uma visão muito bem resumida pela famosa tirada de Margaret Thatcher: ‘não existe isso de sociedade, há apenas indivíduos e suas famílias’. [...] O governo deixara de ser a solução, e se tornara o problema. Se o governo é o problema e a sociedade não existe, então o papel do Estado se reduz novamente ao de facilitador. A função do político é determinar o melhor para o indivíduo, e depois fornecer as condições para ele alcançar seu objetivo com o mínimo de interferência. O contraste com o consenso keynesiano não poderia ser mais evidente: o próprio Keynes adotara a concepção de que o capitalismo não sobreviveria se seu funcionamento se reduzisse ao mero fornecimento de meios para os ricos ficarem mais ricos. Em sua opinião, fora exatamente essa visão bitolada do funcionamento da economia de mercado que a havia levado ao abismo. Por que, então, em nossa época, revertermos a uma concepção semelhante, reduzindo a discussão pública a um debate de termos econômicos restritos?” (JUDT, 2011, p. 96-97).

Tudo isso decorria de um evidente esforço para esvaziar qualquer sentido “social” da ação política, constrangida que estava pela força ideológica neoliberal. O centro argumentativo girava em torno do indivíduo. Os fundamentos do conflito classista presente no trabalho sob o capitalismo e que possibilitava a construção de uma identidade coletiva do trabalhador são obscurecidos agora pela lógica do indivíduo enquanto consumidor.

Talvez nenhuma outra teoria economicista tenha conseguido influência mais decisiva na orientação posterior para as políticas públicas do que a teoria da escolha pública com sua degeneração do sentido coletivo de cidadania para o de racionalidade econômica⁸¹. Para Souza (2016), “ao elevar a maximização do interesse pessoal a objetivo último de eleitores, políticos e burocratas, os teóricos da escolha pública conseguiram elaborar explicações para falhas de governo”, o que se ajustava ideologicamente à crítica ao Estado uma vez “que respondiam ao mal-estar com a burocratização e aparente ineficiência de muitas políticas públicas” (p.114). O indivíduo econômico racional (*homo economicus*) depunha o indivíduo social na nova razão do mundo.

Uma consequência direta dessa perspectiva se apresenta na cada vez mais consistente construção da cidadania como uma função do consumo. Ou seja, na capacidade de o indivíduo integrar-se à lógica de mercado, abandonando em grande medida o próprio senso de coletividade da luta por direitos no mundo do trabalho. A atomização política decorrente do completo domínio econômico sobre a vida social projeta suas consequências no esvaziamento da ação política. Nesse sentido, parece incontornável a percepção de Wolfgang Streeck (2012) sobre o impacto político dessa mudança, sobretudo para os estratos médios da sociedade.

“Quais as consequências da maior atratividade do mercado em relação à participação política em sociedades economicamente desenvolvidas? Por um lado, significa que a classe média, que manipula suficiente poder de escolha para apoiar-se mais do consumo do que na política para obtenção do que deseja, logo perderá o interesse pelas complexidades dos mecanismos políticos de escolha e tomada de decisão coletiva, levando-a a achar que os sacrifícios do interesse pessoal demandado pela participação na política tradicional não vale mais a pena” (p. 43)⁸².

⁸¹ A teoria da *Public Choice* “parte do mesmo pressuposto da racionalidade econômica, ou seja, de que os indivíduos agem racionalmente no sentido de maximizar [...] a utilidade de suas escolhas por bens e serviços (economia) ou partidos e candidatos (política). [...] não há nisso um julgamento moral. Indivíduos, políticos, burocratas, empresários, partidos e o próprio governo (ou quem o representa) agem em função de seus próprios interesses. [...] Nesse sentido, trata-se de estudar o setor público não de forma agregada como faz a macroeconomia, mas a partir do comportamento individual dos agentes que o integram” (COSTA, 2009, p. 86).

⁸² No original: “What are the consequences of the superior attractiveness of markets to political provision in affluent societies? For one thing, it appears that the middle classes, who command enough purchasing power to rely on commercial rather than political means to get what they want, will lose interest in the complexities of collective preference-setting and decision-making, and find the sacrifices of individual utility required by participation in traditional politics no longer worthwhile”.

O espírito da época se apresentava na forma de um conjunto bem articulado de perspectivas teóricas que projetavam uma fundamentação política a partir de um arsenal argumentativo de base econômica. Para o caso da política de gestão de pessoal nos anos 1990, tais referências casavam com a crítica à burocracia estatal, vista como um fator de desestabilização não só econômico como política. O discurso da eficiência era, portanto, um conjunto ideológico bem articulado para a mudança do paradigma de ação estatal.

As grandes linhas argumentativas da reforma de Estado estão expostas com suficiente clareza num documento produzido institucionalmente em 2002 e chamado A Política de Recursos Humanos na Gestão FHC:

- contribuir para o ajuste fiscal, gerando economias nas despesas de pessoal;
- contribuir para aproximar as regras do mercado de trabalho do setor público com as do setor privado, corrigindo distorções e privilégios injustificáveis;
- aprimorar e flexibilizar a legislação de RH para apoiar a implantação da administração gerencial e se adequar aos dispositivos das Emendas Constitucionais números 19 e 20. (BRASIL, 2002, p.57)

Significativamente, a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, referida na citação, havia introduzido no Art. 37 da Constituição Federal o conceito de eficiência como um dos princípios da administração pública ao lado da impessoalidade, moralidade, publicidade e legalidade. O que em si parecia se tratar de algo inócuo, no fundo guarda grande simbolismo, pois também demarca o terreno político de modo a justificar as ações de governo posteriores. Tratava-se agora de gerenciar, mais que administrar.

4.3. Política de contenção

Ao longo dos anos 1990, a presença mais ostensiva da terceirização fizera com que o Estado entrasse amiúde em contencioso com o campo produtivo, ao tempo que, contraditoriamente, atualizava a lógica econômica da flexibilização para a sociedade. Em seguidos embates no âmbito da Justiça do Trabalho, os contenciosos testavam os limites jurídicos da terceirização no país. O próprio Estado agira com ambiguidade em relação ao tema. Como num jogo de xadrez, seus movimentos foram de avanço e recuo quando necessário, cedendo espaços para garantir antigas posições. A terceirização, que já se tornara um fato incontornável no mundo do trabalho, progredia sem que houvesse regulamentação suficientemente forte que garantisse sua estabilidade jurídica. Em jogo, estava o veto à terceirização irrestrita, o que resguardava determinados grupos profissionais da precarização.

Ainda em 2015, podia-se afirmar sobre a terceirização que “no Brasil, distintamente de outros países da América Latina, não há uma legislação específica que a regule. Nesse vácuo, o Tribunal Superior do Trabalho, TST, normatizou” (BIAVASCHI; TEIXEIRA, 2015, p.38). Porém, esse “vácuo” não era desinteressado. Refletia as dificuldades em controlar o avanço da lógica flexibilizante sem desarticular o “sistema de preferências” que garantia às profissões de mando *status* diferenciado. E talvez ainda mais importante de se observar é que em países vizinhos como Uruguai, Argentina, Chile, entre outros, foram geradas legislações que delimitavam de modo claro sua extensão. Nelas, a “responsabilidade é solidária, não havendo proibição em face da natureza do serviço prestado, como ocorre na Súmula 331 do TST” (BIAVASCHI; TEIXEIRA, 2015, p.38). Ou seja, é muito provável que o modelo de separação categorial *atividade-fim/atividade-meio* que prosperou no Brasil seja um particularismo nosso, salvo engano.

Ponto central no processo de fixação dos limites normativos da terceirização no país, a publicação da referida Súmula 331 do TST, em 1993, simboliza o momento em que a separação categorial assume um protagonismo antes apenas subjetivo nas relações trabalhistas. Dois tópicos centrais dominaram o debate político-jurídico sobre os limites da terceirização no país: a) a necessidade de se impor a responsabilização solidária (direta) do tomador de serviço e b) a definição da extensão do modelo de subcontratação – restrita ou irrestrita? Entre o espírito e a letra da norma subsistem relações de força que marcaram a sociedade em seu percurso histórico. A desqualificação histórica do trabalho subalterno adere com facilidade à separação categorial entre *atividade-fim* e *atividade-meio* tão decisiva para o aprofundamento da terceirização quando patrocinado pelo Estado.

Contudo, chama atenção a atuação da Justiça do Trabalho relativamente ao tema desde então. Suas decisões e posicionamentos têm representado um elemento evidente de contenção de danos, tanto em relação à ampliação irrestrita do modelo de subcontratação quanto a um conjunto de decisões favoráveis ao trabalhador, mitigando o desequilíbrio relativo ao exercício do poder econômico.

Diante da imprecisão normativa relativa à terceirização, o TST atuou

inicialmente, coibindo, na prática, a terceirização (Enunciado 256, de 1986), ao concluir que, salvo algumas previsões legislativas que expressamente indicam, empregador é aquele quem aproveita a força de trabalho. Mais tarde, em 1993, em meio a grandes pressões no sentido do cancelamento do Enunciado 256, sobretudo dos setores econômicos, o TST consolidou na Súmula 331 o entendimento que a legitima nas atividades não essenciais à tomadora, as atividades-meio, definindo como subsidiária sua responsabilidade (BIAVASCHI; DROPPA, 2014, p.123).

Contudo, ainda que seja incontestável esse protagonismo, posicionando-se muita vez no fogo cruzado entre o campo econômico e o campo político, também significou igualmente um aceno legitimador da separação entre *atividade-fim* e *atividade-meio*, separação essa que em nada era desinteressada.

Como já visto, desde a década de 1960, há uma abertura gradual para um projeto de flexibilização do aparelho burocrático, emanado do Poder Executivo e amparado numa justificativa marcadamente econômica. Em seguida à publicação do Decreto-Lei nº 200/67, que autorizava a execução indireta de determinadas funções da administração estatal, foram publicadas posteriormente as leis nº 6.019/74 e nº 7.102/83, referentes respectivamente à contratação temporária e aos serviços de vigilância, o que de certa forma ampliava a determinação original. Esse modelo funcionou de modo relativamente estável para a época, ainda que não apanhasse todas as mudanças da base econômica da sociedade.

A lógica flexibilizante abria caminho para a terceirização, mas apenas daquelas atividades consideradas de apoio, marcadamente as manuais, mecânicas, pouco especializadas, ou ainda pouco qualificadas. Contudo, diante dessa relativa incipiência normativa e, em alguns pontos, de confusão conceitual, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) tomou posição mais forte sobre o tema, delimitando o alcance da terceirização. Em 1986, ao publicar a Súmula 256, tornava a terceirização ato contratual de caráter ilegal, independente de sua abrangência, ainda que ressalvadas as determinações específicas em contrário⁸³. Restava evidente, diante de sua publicação, que o Estado passara a agir com duas forças contrárias. Liberava restringindo.

Naquele momento, tal decisão representou um radical posicionamento do TST e, ainda que não possuísse caráter vinculante, pautou as decisões futuras no âmbito da Justiça do Trabalho. Superado, talvez, o ambiente menos polarizado do processo de redemocratização, essa expressa proibição seria motivo de novos questionamentos, sobretudo no início da década de 1990.

[...] à ação dos ventos liberais pressionando pela flexibilização da tela de proteção social ao trabalho, a força do movimento pela terceirização da mão de obra impactou a jurisprudência. Em dezembro de 1993, ao embate de pressões importantes, inclusive de alguns setores de trabalhadores terceirizados, e a partir de pedido encaminhado pelo então Subprocurador-Geral do Trabalho, hoje ministro do TST, Ives Granda Fº, o TST cancelou o Enunciado 256, substituindo-o pela Súmula 331 (BIAVASCHI; TEIXEIRA, 2015, p. 44-45).

⁸³ A Súmula nº 256 do TST é inequívoca: “salvo os casos de trabalho temporário e de serviço de vigilância, previstos nas Leis nºs 6.019, de 03.01.1974, e 7.102, de 20.06.1983, é ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, formando-se o vínculo empregatício diretamente com o tomador dos serviços”. Disponível em: http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_251_300.html#SUM-256.

A publicação da Súmula 331 do TST, naquele momento histórico, com as pressões para que o Estado fosse reformado, era um indicativo importante da contemporização posta em ação pelo Estado brasileiro. O Estado legitimava a figura jurídica da *atividade-meio* não apenas como mecanismo de contenção da abrangência da terceirização, mas como expressão da distância social. Ora, seu alcance irrestrito fatalmente significaria a desarticulação do mercado de postos públicos colocados à disposição de partes substanciais da elite e da classe média pela interferência direta do Estado, porém ao custo de aprofundar o fosso da separação entre trabalhadores.

No bojo do pronunciamento do TST, é publicado pelo Executivo, em 1997, o decreto nº 2.271, que ampliava o leque de atividades passíveis de contratação indireta de serviços tomados pela Administração Pública Federal. Entre outras, flexibilizavam-se aquelas atividades referentes a segurança, transporte, conservação, limpeza, informática. Naquele momento o decreto serviu como uma senha para a ampliação da terceirização no setor público, num movimento coincidente com a redução do número de servidores federais ativos como visto no capítulo II.

Durante duas décadas a separação categorial entre *atividade-fim* e *atividade-meio* se sustentou baseada em uma legislação difusa (quando não confusa) que buscava equilibrar a ampliação da terceirização com a manutenção do “sistema de preferências” construído à sombra do Estado para grupos sociais com maior escolaridade. A publicação do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, procura dar novo disciplinamento à execução indireta no setor público, revogando o decreto anterior, na esteira da chamada “reforma trabalhista” de 2017 e em seguida ao pronunciamento do STF pela constitucionalidade da terceirização de qualquer atividade das empresas. Aliás, sua publicação ocorria apenas um mês depois da decisão do STF. Tratava-se de disciplinar a execução indireta no setor público em atenção ao novo corpo normativo.

Tal movimento suscitou da parte do Ministério Público do Trabalho (MPT) pronto pronunciamento. A Nota Técnica nº 01, de 06 de fevereiro de 2019, que tecia “considerações ao Decreto n. 9.507”, tinha como objetivo “apontar as inconstitucionalidades e ilegalidades do texto em relação à contratação de trabalhadores terceirizados no âmbito da administração pública federal, direta e indireta, bem como os riscos ao erário” (MPT, 2019b, p.01). A leitura do documento produzido pelo MPT se constitui em peça fundamental para a compreensão dos embates jurídicos e da complexidade político-ideológico no período em torno da terceirização. A Nota Técnica parte de um diagnóstico que caminha em sentido contrário ao que propugnava os mentores da reforma de Estado. Alertava o documento:

A ampliação desmedida da terceirização na administração pública permitirá a ocorrência de práticas patrimonialistas de apadrinhamento e/ou nepotismo. Como se sabe, a informalidade dos critérios na seleção de pessoal terceirizado serve de anteparo à indicação de pessoas que irão ocupar os postos de trabalho e não privilegia a contratação de profissionais com maior competência técnica para o exercício das funções, em flagrante ofensa aos princípios da moralidade, da impessoalidade e da eficiência (art.37, caput, da CRFB/1988) (MPT, 2019b, p.05).

Em sua contundência, a Nota do MPT reelabora a lógica que permeara a construção das bases ideológicas da política reformista do Estado. A entrega ao mercado de parte dos serviços públicos era um pressuposto basilar do discurso da eficiência. Logo, a flexibilização via terceirização era compreendida não somente como um mecanismo de alocação de recursos mais eficiente, como uma possibilidade de reconstrução da ação governamental pelo controle das tendências patrimonialistas e clientelísticas que supostamente estariam na base da estruturação da sociedade brasileira. Contudo, o que a nota aponta é o seu justo contrário. A terceirização como um revigoramento de antigas “práticas patrimonialistas” e “nepotismo”.

Como já discutido, na raiz do discurso da eficiência que procurava legitimar a terceirização como recurso de gestão para o aparelho estatal estava a crença de que o mercado seria uma esfera da sociedade cujas relações se dariam isentas de pressões políticas, ou que perseguiriam lógicas distintas. Nada mais distante da realidade, mas ainda hoje possui grande apelo narrativo. A crítica exposta na Nota chama atenção para o princípio da eficiência, central nas discussões do MARE e incorporado à Constituição através da Emenda Constitucional nº 19. Na verdade, apresenta a lógica flexibilizante como um antípoda da terceirização. Aquelas características frequentemente associadas à nossa cultura política, como patrimonialismo, clientelismo e nepotismo, ao contrário da visão imaginada pelos articuladores da reforma de Estado, não declinariam pelo influxo de maior competição via forças de mercado. Dava-se o oposto. O que a Nota Técnica emitida pelo MPT desconstrói é a ilusão da eficiência como impregnação do discurso político pela lógica mercadológica.

No fundo, a terceirização, na forma como estruturada na administração pública, recria um elenco de arcaísmos políticos que, em conluio com a força da dominação econômica, recria mecanismos de exploração da força de trabalho. Como tentarei demonstrar no capítulo V, o rol de práticas de desqualificação violenta do trabalho subalterno que alimenta a mesma estrutura de dominação social difere pouco de outras épocas. Para além da defesa da inconstitucionalidade do Decreto nº 9.507/2018 defendida pelo MPT, a Nota Técnica chama atenção, ainda, para a hipótese da ocorrência de aumento de corrupção decorrente das consequências não intencionais de sua publicação, correndo em sentido contrário ao objetivo inicial.

Em que pese o discurso de que a descentralização dos serviços públicos, por meio da contratação de empresas prestadoras de serviços, objetiva alcançar economia aos cofres públicos e maior eficiência ao serviço prestado, em razão da suposta especialização técnica das empresas terceirizadas, o que se constata, na prática, é que a terceirização tem sido utilizada como mecanismo viabilizador de várias formas de corrupção (MPT, 2019b, p.08).

Dentre as “várias formas de corrupção”, o documento elenca a recorrência de “superfaturamento” em consequência da dispensa de licitação para os casos de contratação emergencial pelo Estado como também os sucessivos “calotes trabalhistas” praticados por empresas interpostas, inclusive com ônus para o erário público, decorrente da responsabilização subsidiária do ente público. Nesse sentido, é inequívoca a constatação de que “dos 100 (cem) maiores devedores trabalhistas, um terço são empresas de terceirização” (MPT, 2019b, p.12),

Outro fator importante de “hipótese de corrupção” associado à terceirização apontado pela Nota Técnica do MPT é certa dependência política a que recorrentemente estão submetidos os trabalhadores terceirizados à lógica do ciclo eleitoral, o que certamente é agravado pela desigualdade social⁸⁴. A ausência de controles rígidos de marcadores de eficiência para a utilização da terceirização no setor público abriria espaço para seu aproveitamento político.

Por fim, a Nota Técnica denuncia ainda a existência de “terceirizados fantasmas”. Recurso utilizado como mecanismo de burla ao sistema pelas empresas prestadoras de serviço com consequente desvio de recursos⁸⁵.

Todas essas situações envolvem um flagrante déficit de controles institucionais, aprofundado por uma situação em que os limites jurídicos não estão claros, o que amplia o risco de tornar a administração pública “refém de empresas prestadoras de serviços terceirizados que formam cartéis e estipulam os preços dos serviços, onerando-os excessivamente” (MPT, 2019b, p.13). No conjunto, esses elementos evidenciam os rumos que a terceirização no setor público tomou no país, o que também desconstruía o discurso da eficiência que intencionava sustentá-lo.

⁸⁴ “A terceirização ampla e irrestrita no âmbito da administração pública facilita a contratação de mão de obra que participou de campanhas eleitorais, pois não há qualquer obrigatoriedade legal de que empresas terceirizadas realizem processos seletivos com critérios objetivos. [...] Os cabos eleitorais são contratados pelas empresas terceirizadas para atenderem às solicitações de políticos que tiveram êxito nas eleições ou até mesmo em decorrência de alianças partidárias” (MPT, 2019b, p.10).

⁸⁵ “Comumente, identificam-se situações em que a real quantidade de postos de trabalho disponibilizada pela empresa terceirizada está aquém do previsto em contrato administrativo. Há hipóteses de ‘terceirizados fantasmas’, ou seja, pessoas que constam nas folhas de pagamento de empresas terceirizadas e que deveriam prestar serviços para entes públicos, mas nunca foram vistas nas repartições públicas. Outra hipótese recorrente é a do trabalhador cujo nome consta em mais de um contrato de prestação de serviços, com jornadas de trabalho coincidentes” (MPT, 2019b, p.10).

Vão-se esclarecendo os conflitos e ambiguidades da atuação do Estado brasileiro na incorporação da terceirização no país. Ao tempo que atualizava a lógica econômica para a sociedade, buscava contê-la em sua abrangência, o que muitas vezes significou a conservação de uma estrutura social cronicamente desigual. Dentre os mecanismos de contenção utilizados pelo Estado brasileiro, o espaço jurídico é revelador do modo como a terceirização no setor público foi sendo estruturada e das relações de força que mobilizava. A atuação da Justiça do Trabalho na contenção da terceirização deu-se através de seu conjunto decisório. Nesse sentido, mirava-se não a terceirização em si mesma, mas a redução de danos para os trabalhadores decorrentes dessa relação contratual.

No sítio eletrônico do Tribunal Superior do Trabalho (TST), é possível ler um conjunto de notícias que resume processos judiciais, assumindo a função precípua de publicizá-los, traduzindo a linguagem jurídica para um público mais amplo. Essas notícias, lidas sob a ótica do contencioso, apontam para as consequências do processo de estruturação da terceirização no país. O conflito capital/trabalho representado ali permite formar um extrato mais ou menos claro dos pontos principais envolvidos no quadro das disputas mediadas pelo Estado. Os contenciosos giram em torno da tendência da Justiça do Trabalho de julgar favoravelmente pedidos de equiparação salarial entre trabalhadores da terceirização e trabalhadores do quadro das empresas públicas.

NOTÍCIA 1. A reação do patronato

CNI QUESTIONA EQUIPARAÇÃO ENTRE TERCEIRIZADOS E CONTRATADOS NO SETOR ELÉTRICO

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) questiona as decisões da Justiça do Trabalho quanto à equiparação salarial entre terceirizados e contratados. Essa isonomia é garantida pela Orientação Jurisprudencial nº 383 da SDi-1 do Tribunal Superior do Trabalho (TST).

Um grupo de representantes da CNI e de presidentes de federações das indústrias de vários estados apresentaram (sic) essa questão numa visita que fizeram ao presidente do TST, ministro Carlos Alberto Reis de Paula, nesta terça-feira (10).

A preocupação maior dos empresários é em relação ao setor elétrico de Goiás. De acordo com o primeiro secretário da CNI, Paulo Afonso Ferreira, estão sendo ajuizadas ações na Justiça do Trabalho pedindo a equiparação dos salários de eletricitas terceirizados aos dos contratados pela Companhia Elétrica de Goiás (Celg).

Os terceirizados, que seriam mais de 3,2 mil, estariam ganhando essas ações e as causas somariam, de acordo com o secretário da CNI, mais de R\$ 1 bilhão em dívidas trabalhistas. "Isso levará a falência dessas cerca de 40 empresas prestadoras de serviços. O patrimônio junto de todas elas não chega a esse valor", alertou ele. "A própria Celg não tem condições financeiras hoje para arcar essa dívida caso venha a ser responsabilizada".

Para os empresários, essa isonomia pleiteada pelos terceirizados não existiria, pois se trataria de atividades diferentes exercidas por terceirizados e não terceirizados.

Fonte: Tribunal Superior do Trabalho (TST). Disponível em: http://www.tst.jus.br/noticias/-/asset_publisher/89Dk/content/cni-questiona-equiparacao-entre-terceirizados-e-contratados-no-setor-eletrico

A notícia reproduzida acima foi veiculada em 10 de setembro de 2013. Momento já instável para o governo Dilma. A pressão da CNI sobre a Justiça do Trabalho sinaliza tanto a insatisfação do patronato com suas decisões quanto com as restrições normativas à terceirização irrestrita que evitaria as sucessivas ações que pediam equiparação salarial. São duas as questões que se destacam na notícia: a) a diferença salarial mesmo entre profissionais similares, o que reafirma a verdadeira natureza da terceirização, ou seja, seu caráter precário em razão da necessidade de redução de custos e b) a consequente desqualificação profissional associada à subcontratação, que se revela no desprezo pela formação profissional do trabalhador. Excede-se a predominância ideológica e prática da forma jurídica do contrato de trabalho sobre a atividade profissional no mundo do trabalho.

Nessa situação, e do ponto de vista do empregador, o excesso de regulação nas relações trabalhistas, somado à constante intervenção do Estado no mercado, via judiciário, significaria um entrave à produção e à própria sustentabilidade do setor produtivo. É de se notar que a pressão exercida pelo empresariado sobre as sucessivas decisões da Justiça do Trabalho em favor do trabalhador da terceirização mirava a suposta insegurança jurídica decorrente do excesso de entendimentos emanados do judiciário. A alegação contrária à isonomia levantada pelo empresariado fixava-se fragilmente numa distinção entre as atividades praticadas. Uma distinção que não guarda uma coerente correspondência com a separação entre *atividade-fim* e *atividade-meio*.

A rigor, a política de contenção de danos praticada pela Justiça do Trabalho mirava o avanço da terceirização sobre todas as atividades de uma empresa, seja ela pública ou privada, mas amparava-se numa pouco convincente separação categorial entre trabalhadores. A terceirização das “atividades de apoio” permanecia pacificada como um fato incontornável da sociedade. Ainda assim, suas decisões significaram um importante contrapeso à força da dominação econômica. Como vimos na notícia 1 a equiparação salarial tornara-se um recurso efetivo de luta política capaz de atingir o patronato. A reação não tardaria.

Outra notícia de igual teor, em 01 de abril de 2014, narra processo relativo a um trabalhador especializado contratado por empresa privada para prestar serviço a um órgão estatal. Nesse caso, constatado o efetivo exercício pelo trabalhador de empresa interposta de atividades laborais de igual complexidade àsquelas exercidas pelo servidor público, procedeu-se à equiparação, sob o argumento do respeito jurídico ao princípio da isonomia. Do conjunto noticioso em destaque depreende-se uma base jurídica aberta a possibilidades interpretativas e o grau de especialização (formação) do reclamante. Está-se diante do fato consumado de que a terceirização já alcançava grupos profissionais com maior escolaridade.

NOTÍCIA 2. Terceirização fraudulenta

TERCEIRIZADO TEM DIREITO A EQUIPARAÇÃO SALARIAL COM EMPREGADO PÚBLICO DA CORSAN

Um biólogo da Magma Engenharia Ltda. que prestava serviço terceirizado na Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan) teve reconhecido o direito de receber diferenças remuneratórias decorrentes da equiparação salarial com empregado público que desempenhava as mesmas atividades. Este foi o entendimento da Quinta Turma do Tribunal Superior do Trabalho, que deu provimento a recurso do trabalhador e deferiu a equiparação.

O processo chegou ao TST por meio de recurso de revista do empregado, que havia obtido a equiparação no primeiro grau. A sentença, porém, foi reformada pelo Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região (RS), para o qual a [Lei 6.019/1974](#), que disciplina o trabalho temporário, seria inaplicável na hipótese de contrato de prestação de serviços. Com isso, seriam indevidas as diferenças salariais decorrentes da isonomia com os empregados efetivos, mesmo constatada a igualdade de funções.

No entanto, o relator do processo no TST, ministro Guilherme Caputo Bastos, considerou que, conforme determina a [Orientação Jurisprudencial 383](#) da Subseção I Especializada em Dissídios Individuais do Tribunal Superior do Trabalho (SBDI-1), o biólogo tem direito à isonomia. O ministro lembrou que a contratação irregular de um trabalhador não gera vínculo com a administração pública direta, indireta ou fundacional. Porém, a não vinculação não afasta o direito dos empregados terceirizados às mesmas verbas trabalhistas, legais e normativas asseguradas aos empregados efetivos, se comprovada a igualdade de funções. Neste caso, aplica-se, por analogia, o artigo 12, alínea "a", da [Lei nº 6.019/1974](#).

"A isonomia serve para evitar, entre outros fatores, o maltrato das leis trabalhistas, que se evidencia na terceirização fraudulenta, quando é claro o objetivo de burlar direitos dos empregados", esclareceu. A decisão foi unânime, e o processo, após o exame de embargos de declaração já interpostos pela empresa, retornará ao TRT-RS para que decida sobre a responsabilidade solidária da Corsan pelo pagamento dos créditos.

Fonte: Tribunal Superior do Trabalho (TST). Disponível em: http://www.tst.jus.br/noticias/-/asset_publisher/89Dk/content/terceirizado-tem-direito-a-equiparacao-salarial-com-empregado-publico-da-corsan#:~:text=Not%C3%ADcias%20do%20TST&text=que%20prestava%20servi%C3%A7o%20terceirizado%20na,que%20desempenhava%20as%20mesmas%20atividades

A celeridade da decisão da Justiça do Trabalho nesse caso é indicativa a um só tempo tanto do conflito por espaços na política de emprego público quanto da política de contenção gestada no campo do judiciário. Ou seja, no seio mesmo do Estado, presenciava-se dois movimentos que buscavam fixar os limites da terceirização de modo a não desarticular as expectativas de ascensão social especialmente para a classe média tradicional.

O que o ministro do TST denominou de “terceirização fraudulenta” fazia referência à vedação da terceirização da *atividade-fim*. Porém, mais ainda. Ao argumentar que o objetivo era evitar “o maltrato das leis trabalhistas” a decisão punha a nu a distância social que segrega o trabalho subalterno no país. A conformação ideológica que sustenta a terceirização no Brasil é historicamente clara. Enquanto a terceirização “legal”, associada às *atividades-meio*, alcançasse apenas os grupos menos escolarizados de trabalhadores, não haveria objeto para o contencioso. A distância normativa entre *atividade-fim* e *atividade-meio* guarda uma base argumentativa frágil – perda de produtividade agregada –, mas que na prática resguardava determinados grupos profissionais da precarização atrelada à terceirização. Sobretudo, mantinha pacificada a classe média, um importante fator de governabilidade.

Para além das particularidades presentes na legislação brasileira e nas decisões judiciais, a terceirização no setor público brasileiro lidava com essa ambiguidade de origem, a separação categorial entre *atividade-fim* e *atividade-meio*, o que funcionava como um sucedâneo para a manutenção da histórica desqualificação de todo o trabalho associado às atividades classificadas como mecânicas ou manuais, mas, sobretudo, como um delimitador de espaços sociais a represar o avanço da precarização de modo a não alcançar os grupos profissionais mais organizados. Tão presente na constituição do mercado de trabalho brasileiro, o permanente aviltamento do trabalho subalterno podia agora contar com um novo discurso legitimador, o da eficiência econômica. Enquanto herança de profundo enraizamento da ordem escravocrata no país, aquela separação categorial para trabalhadores contribuía decisivamente para a legitimação da terceirização. Boa parte da violência simbólica que perpassa sua consagração no setor público brasileiro advém desse substrato histórico.

5. A TERCEIRIZAÇÃO E A CLASSE MÉDIA BRASILEIRA

Bem-aventurados os que possuem, porque eles serão consolados.

(Machado de Assis, **O enfermeiro**)

Neste capítulo desenvolvo a hipótese de que os fundamentos políticos que legitimaram o crescimento da terceirização no setor público brasileiro mantêm relação umbilical com as variáveis socioeconômicas que influíram de modo decisivo na constituição da classe média brasileira. Essencialmente, são elas: a) a tardia transição do trabalho servil para o trabalho assalariado, retardando o movimento em direção à constituição de uma economia ostensivamente capitalista; b) uma incipiente absorção de mão de obra especializada em razão da pouca dinamicidade do mercado interno e; c) a presença na formação do mercado de trabalho brasileiro da persistente desvalorização do trabalho subalterno. Esses elementos encontraram-se frequentemente refletidos na ação estatal para a construção e manutenção da ordem social durante e após regime escravocrata.

Nesse processo, o Estado assumiu central papel, uma vez que agiu duplamente, seja como um legitimador político da desigualdade no mundo do trabalho, seja como um importante ator econômico a emular o próprio mercado, intervindo frequentemente na economia. E dado o estágio de desenvolvimento econômico do país no século XIX, coube a ele, mais do que induzir ou amortecer o impacto do desemprego para grupos *letrados*, oferecer uma constante política de alocação dessa mão de obra. Essa política tendia a se exacerbar diante dos desequilíbrios regionais relacionados à concentração industrial (CANO, 2007) e uma urbanização precária, o que tornava ainda maior a dependência econômica de grupos sociais da intervenção direta do Estado.

A perspectiva analítica que proponho leva em consideração o fato de que a constituição da classe média no Brasil esteve atrelada às consequências econômicas de uma estruturação social baseada na utilização intensiva do trabalho escravo, responsável pelo grande excedente de mão de obra barata que garantiu até pouco as condições de mobilidade social para a classe média. Ora, o “pacto ideológico” constituído historicamente em torno do Estado brasileiro manipulou até quando possível o orçamento público de modo a garantir uma espécie de linha de corte social na política de emprego público. A ascensão social via Estado se projetava como garantia de manutenção da ordem, como solução conservadora. Nesse sentido, a terceirização no setor público era também a condição de possibilidade da governabilidade, uma vez que não desestruturava a reprodução da desigualdade.

5.1. *Qual classe média?*

As manifestações ocorridas em junho de 2013 no Brasil desdobram a análise sociológica em diferentes perspectivas. Aqui, servirão de referência histórica para a compreensão do comportamento da classe média num período de reação política que se completa com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em 2016 e que se relaciona diretamente com a terceirização. Servirá a balizar o movimento de ruptura com o modelo de terceirização posto em prática no país e assumido ambigualmente pelo Estado brasileiro através de sua política de emprego público. Ou seja, a mudança forçada de regime político abria as portas para que se rompesse com a barreira jurídica que limitava a terceirização à figura da *atividade-meio*, um pleito do patronato. As articulações políticas que possibilitariam a derrubada do veto à terceirização irrestrita fazem parte do mesmo contexto histórico e apontam para uma mudança estrutural no perfil ideológico da classe média brasileira.

A reorganização política das forças conservadoras da sociedade a partir das manifestações de 2013 poria a nu essa mudança no perfil ideológico da classe média brasileira, ainda que em si seja um conceito de difícil delimitação. O papel do Estado na formação histórica da classe média brasileira, atuando para amortecer as “falhas” do mercado de mão de obra, possui relação direta com essa caracterização típica do fenômeno da terceirização no país: a separação categorial entre *atividade-fim* e *atividade-meio*. Defendo que as manifestações de 2013 refletem um movimento de ruptura ideológica na classe média suficientemente forte para colocar em cheque o “pacto ideológico” que garantia a manutenção da política de emprego público em base tradicional. Em síntese, a terceirização no setor público era o contrapeso necessário à manutenção da política de emprego público, afinal possibilitava estabelecer um limite à precarização (no fundo, um movimento de desclassificação social). E uma vez que essa política deixava de significar um fator decisivo de mobilidade social para a classe média, a própria terceirização não precisava mais ser represada. Abriam-se as portas da terceirização irrestrita.

Para André Singer (2018), aquelas manifestações teriam significado essencialmente um “levante da classe média” (p. 28). Um “levante”, muito provavelmente, sobretudo se se leva em consideração que políticas compensatórias e redistributivas praticadas nos governos do PT tendiam a limitar as possibilidades de mobilidade social para parte da classe média, cujo ressentimento aflorava no período com elementos de radicalização política. Mas qual classe média? Talvez haja algo de exageradamente retórico na expressão utilizada pelo autor, contudo, como possibilidade analítica, aponta para um quadro sociológico importante.

A majoritária participação da classe média nos eventos sinalizaria, ao menos para a hipótese aqui intencionada, um movimento, ainda que só parcialmente articulado naquele momento, em direção à quebra do “pacto ideológico”, tão bem expressa na seja na crítica ao “excesso” de intervenção do Estado, seja pela entronização das forças de mercado. A adesão ao discurso neoliberal estabelecia os parâmetros para a crítica à presença política do Estado, uma presença vista pelas lentes do patrimonialismo e do clientelismo.

Entretanto, o que parece irresoluto é o tratamento generalizante dado à classe média, vista muitas vezes como uma força social unificada. É mais provável que naquele momento tenha ocorrido a superexposição política de uma cisão na base social, uma bipartição ideológica da classe média brasileira. Era o modelo de “intervenção” do Estado na economia que estava sendo desafiado pelo desenvolvimento de uma classe média mais próxima ao mercado e cujo discurso liberalizante se coadunava melhor com uma sociedade mais dinâmica em sentido mercadológico. Nesse sentido, as restrições à terceirização passam a ser vistas como uma intervenção desnecessária, e espúria, no processo econômico. Portanto, compreender o percurso assumido pela terceirização no setor público brasileiro liga-se diretamente com a compreensão da formação da classe média no Brasil.

A definição de classe social apresenta-se de modo inconcluso e aberto em nível teórico (cf. CARDOSO; PRÉTECEILLE, 2017). Pendulando entre variáveis econômicas e outras especificamente sociológicas, o conceito de classe social apresenta mais dificuldades que certezas. Assim, quando da excessiva localização do seu conceito em aspectos associados às faixas de renda ou ao potencial de consumo para amplas camadas sociais, restringe-se a percepção das diferenças sociais, mas, sobretudo, embaça a compreensão matizada dos mecanismos de reprodução social, uma vez que não apanha as disposições, capacidades e possibilidades de que são dotados os *agentes* numa determinada estrutura social. São os aspectos ideológicos dinamizadores e legitimadores da vida social que mobilizam mais efetivamente os distanciamentos classistas⁸⁶.

⁸⁶ “A classe social não é definida por uma propriedade (mesmo que se tratasse da mais determinante, tal como o volume e a estrutura do capital), nem por uma soma de *propriedades* (sexo, idade, origem social ou étnica – por exemplo, parcela de brancos e de negros, de indígenas e de imigrantes, etc. –, remunerações, nível de instrução, etc.), tampouco por uma cadeia de propriedades, todas elas ordenadas a partir de uma propriedade fundamental – a posição nas relações de produção –, em uma relação de causa e efeito, de condicionante a condicionado, mas pela estrutura das relações entre todas as propriedades pertinentes que confere seu valor próprio a cada uma delas e aos efeitos que ela exerce sobre as práticas” (BOURDIEU, 2008, p.101).

Faço a discussão sobre a formação da classe média brasileira a partir da utilização de duas variáveis socioeconômicas que servirão de entrada ao tema e também como uma ponte para a compreensão da legitimação da terceirização no setor público brasileiro: a) o modo como a estrutura do mercado de trabalho está baseada fortemente na dicotomia trabalho manual, visto como dependente, e trabalho intelectual, visto como livre, uma herança do escravismo e b) como a tardia transição do regime servil para o trabalho assalariado implicou numa cambaleante estrutura mercadológica, fortalecendo a presença do Estado na economia em setores ainda não plenamente dinâmicos.

No primeiro tópico, a herança mais concreta do escravismo para a formação do mercado de trabalho brasileiro dá-se pela tendência à precarização (a partir de uma original disposição para a desqualificação) daquelas atividades associadas ao trabalho manual e mecânico, as quais serão atingidas primeiramente no processo de flexibilização das relações de trabalho na sociedade neoliberal. Quando associado à terceirização fomentada pelo Estado, tal processo de estruturação do mundo do trabalho se fará representada pela separação categorial entre *atividade-fim* e *atividade-meio*.

No segundo tópico, é a própria conformação ideológica da classe média brasileira que se abre à discussão. Em tese, com a maior dinamicidade do mercado de trabalho e à medida que avançam as zonas tocadas pelo capitalismo e com suas imposições de ordens profissionais distintas, modifica-se a própria percepção da classe trabalhadora a respeito de sua posição social⁸⁷ tanto quanto do papel representado pelo Estado na absorção de mão de obra. A diminuição da importância que a política de emprego público teve ao longo do século XX como assegurador de *status* social ou mesmo de mobilidade social terá impacto decisivo no posicionamento ideológico da classe média. A aderência ao discurso neoliberal por parte substancial da classe média brasileira nas últimas décadas provocará uma espécie de cisão ideológica.

Dessa equação, decorrem os limites teóricos que circundam minha interpretação do fenômeno da terceirização no setor público brasileiro. A entrega das “atividades de apoio” à precarização via terceirização garantia a manutenção da política de emprego público que influenciou decisivamente na formação da classe média. Esta política possuía raízes históricas

⁸⁷ “De fato, há uma tendência, detectada pela sociologia dos anos 1950, de que o empregado da área de serviços seja mais atraído por valores da classe média do que aquele que trabalha na indústria. A causa residiria no relativo isolamento em que se encontra com relação aos seus próprios companheiros de classe. Imagine-se um auxiliar de escritório de advocacia. Possui pouco contato com gente de baixa renda (a não ser no bairro onde mora), enquanto passa o dia todo perto de profissionais do estrato superior. Em contraste, o operário da fábrica encontra-se mergulhado no ambiente de sua classe, desenvolvendo pouco ou nenhum relacionamento com o patrão e, por vezes, nem sequer com profissionais da ‘Alta Classe Média’” (SINGER, 2018, p.88).

com o desenvolvimento de um mercado interno estrangido pelo escravismo. Nesse sentido, a atuação do Estado se apresenta contraditória à medida que se abria ao influxo externo do capital, numa integração cambaleante ao comércio mundial, ao tempo que reforçava as garantias senhoriais para a manutenção da vigente ordem social, autoritária e baseada no trabalho compulsório. Contraditória, pois do seio mesmo de suas ações com intuito de amortecer os impactos das mudanças econômicas para as classes dominantes, barrava o espaço possível para o investimento privado, uma vez que formalmente dependente de mão de obra escrava.

No século XIX, a ação do Estado ocorria sob o signo do atraso, uma vez que estruturada a sociedade a partir do trabalho compulsório e pela desqualificação do próprio trabalho. Portanto, constituir uma classe média à sombra do Estado transformava-se num imperativo da manutenção da ordem. A absorção de mão de obra “especializada”, “qualificada” criava um espaço político menos infenso a choques classistas. Numa sociedade que crescia mais rapidamente, as garantias de mobilidade social ou, no limite, de não desclassificação social, eram limitadas pela ausência de dinamicidade do mercado interno.

Essa particularidade histórica brasileira impõe que se restrinja a utilização de conjuntos teóricos inteiros para se chegar a uma definição de classe média. Tomemos como exemplo a obra de Wright Mills (1979). Ao descrever a presença crescente dos *white collars* na sociedade norte-americana de meados do século XX, o autor possui o mérito de chamar atenção para o processo de desarticulação social provocado pelas mudanças econômicas.

Em termos negativos, a transformação da classe média representa uma passagem da propriedade para a não-propriedade; em termos positivos, é a passagem de uma estratificação social baseada na propriedade para uma estrutura baseada na ocupação. Compreende-se melhor o caráter e o bem-estar da antiga classe analisando-se a situação da propriedade empresarial; para a nova classe média é preciso compreender a economia e a sociologia das ocupações. O declínio numérico dos antigos setores independentes da classe média é apenas um episódio na concentração da propriedade; a ascensão numérica dos novos empregados assalariados deve-se aos mecanismos industriais que deram origem às novas ocupações da classe média (MILLS, 1979, p.85).

Wright Mills explora amplamente as características formativas da sociedade estadunidense, suas particularidades históricas, para construir uma definição de classe média adequada às mudanças socioeconômicas. É da comparação com o que denominou de “antigas classes médias” que decorre a caracterização da “nova classe média”. O perfil ocupacional dos novos trabalhadores urbanos torna-se um importante marcador sociológico. Igualmente, as condições de industrialização interferem nessa nova estratificação social.

A mirada teórica de Wright Mills se apresenta francamente conservadora, marcada por certo tom saudosista, em cores abertamente toquevilleanas. A importância teórica dada à compreensão dos impactos da passagem de um padrão de riqueza concentrada na propriedade imobiliária, associada a pequenos proprietários (“empresários”), os quais serão descritos como a “antiga classe média”, para outra essencialmente atrelada ao desenvolvimento da riqueza mobiliária, a nova classe média, representaria, para o autor, um movimento regressivo, uma vez que depreciativa do suposto etos original da sociedade. O indisfarçado desprezo pela massificação assumida pela diversificação das atividades econômicas faz Mills lamentar a perda do antigo *way of life* estadunidense⁸⁸.

Em suas linhas mais gerais, a formação da “nova classe média” proposta por Mills para o contexto norte-americano assume como fato central a importância do desenvolvimento do complexo econômico em torno da industrialização, a urbanização e a própria financeirização do capital como forças decisivas. Essas mesmas variáveis, se determinam em larga medida também o desenvolvimento socioeconômico no Brasil, não são suficientes, porém, para esclarecer a relação entre o desenvolvimento da classe média brasileira e a política de emprego público comandada pelo Estado.

No Brasil, domina o fato de que o mercado de trabalho foi fortemente estruturado da utilização intensiva de força de trabalho escrava. A constituição de relações classistas no país não prescinde desse elemento histórico, ao contrário. A longa temporalidade com que foi gerida a manutenção da ordem escravocrata significou forjar uma classe média gravitando ao redor do Estado. Essa tensão constante entre integração econômica à lógica do capital e sustentação da ordem é tão ou mais decisiva para a compreensão da estratificação social brasileira.

Da mesma forma que as restrições à mobilidade social que persistem na gritante desigualdade que permeia o mercado de trabalho brasileiro são um elemento fundamental para a compreensão do perfil assumido pela terceirização no setor público, com sua ênfase nas atividades de apoio, o medo de desclassificação social que acompanhava “as camadas livres” da sociedade novecentista é um aspecto central para fixação do papel do Estado na construção de uma política de emprego público, incidente na formação da classe média e um forte componente ideológico de estabilidade política para diferentes governos.

⁸⁸ “As velhas classes médias ainda são o sustentáculo do antigo modo de vida americano que, por sua vez, ainda subsiste. Entretanto, a história americana dos últimos cem anos parece, muitas vezes, uma sequência de desventuras para o homem independente. Não obstante as vitórias que ocasionalmente conseguiu, esse homem teve de lutar contra a maré do desenvolvimento de uma nova sociedade. Até mesmo suas vitórias revelaram-se ilusórias ou temporárias” (MILLS, 1979, p. 75).

Atreloadas à noção de *status*, são duas variáveis que unem numa mesma equação Estado, classe média e terceirização. O modelo de terceirização constituído em torno do aparelho estatal mirava grupos sociais com menor educação formal, amparado juridicamente na restrição às *atividades-fim*, mas ao mesmo tempo projetava o temor da imobilidade social para estratos médios da sociedade, que viam na terceirização um avanço regressivo. A histórica capacidade de o Estado absorver mão de obra especializada afastava o risco da desclassificação social para a classe média, principalmente, para aquelas faixas de renda cuja disponibilidade de recursos para investimento em educação era mais evidente. Em síntese, a manutenção da ordem tinha na política de emprego público uma estratégia fundamental. Se a força do capital financeiro impunha a crescente redução de custos, a terceirização era a solução ideal. No Brasil, e especificamente no setor público, a terceirização era uma dupla solução. Queria-se moderno no discurso da eficiência, mas conservador na prática. O Estado precarizava para preservar. Um jogo adequado à classe média.

A dinâmica dessa política de emprego público revela-se de modo mais claro com o “Atlas do Estado Brasileiro”, documento publicado pelo IPEA em 2019. Busca-se ali expor estatisticamente a expansão do funcionalismo nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal) no período de 1986-2017. O documento aponta o crescimento alto do quadro nos municípios brasileiros. Estes apresentaram evolução de 276%, passando de 1,7 milhão para 6,5 milhões. A Nota Técnica que acompanha a divulgação dos dados elenca como justificativa para essa expansão, entre outras, 1) a ampliação do leque de atribuições determinadas pela Constituição de 1988 para “o provimento de serviços que integram o núcleo do Estado de bem-estar – educação, saúde e assistência” (LOPEZ; GUEDES, 2019, n.p.) e 2) a própria criação de novos municípios, o que, por óbvio, exigiria o desenvolvimento de um aparelho administrativo.

São números que corroboram uma tendência já registrada por Carvalho (2011) de redução da participação da esfera federal no total de emprego público e aumento da participação dos municípios de meados até o final do século XX. O que não modifica a análise qualitativa do fenômeno, centrada na absorção de grupos sociais com maior escolarização. Por exemplo, ao confrontar os dados disponíveis com a análise do perfil ocupacional desses cargos, revela-se para os autores a tendência dessa absorção se concentrar naqueles grupos. Assim, na mesma Nota Técnica destaca-se que “nos municípios, por exemplo, 40% das ocupações correspondem aos profissionais do ‘núcleo-duro’ dos serviços de educação ou saúde: professores, médicos, enfermeiros e agentes de saúde” (LOPEZ; GUEDES, 2019, n.p.).

É lógico que diante das imposições constitucionais colocadas pelo pacto federativo, já seria esperado esse viés. Porém, quando observados os números relativos à participação do emprego público como percentual da força de trabalho total, revela-se uma nova perspectiva interpretativa. Por exemplo, notícia veiculada pelo jornal Folha de São Paulo, em 16 de novembro de 2019, informava que 56% das cidades com menos de 5000 habitantes possuíam “mais pessoas empregadas no serviço público do que trabalhando com carteira assinada em empresas privadas” (PREFEITURA..., 2019). Parece claro que historicamente coube ao Estado atuar onde o capital possuía maior dificuldade em se desenvolver.

Nesse sentido, a análise ocupacional feita pelo Atlas traça um quadro mais ou menos inequívoco dessa atuação do Estado na forma de uma política de emprego público nas três esferas governamentais.

No nível federal, o percentual relativo de pessoas nos níveis de escolaridade mais baixos se reduziu sensivelmente, nas últimas décadas. A escolaridade fundamental incompleta passou de 17% para 1% do total, de 1986 a 2017. O ensino médio incompleto passou de 25% para 14%. Por sua vez, aqueles com nível superior incompleto diminuíram de 32% para 29%, após registrar alta significativa no início dos anos 2000. Este último movimento possivelmente retrata um processo de qualificação no setor público federal decorrente de a) novos recrutamentos, b) políticas de capacitação das pessoas já contratadas, c) mudanças no perfil das carreiras existentes e d) a terceirização em funções e atividades que demandam menor escolaridade. Resulta daí que os vínculos com nível superior completo aumentaram de 26% para 49%. A partir de 2006 nota-se também o início do incremento de pós-graduados, passando de apenas 0,2% para 6%, em 2017.

No funcionalismo estadual, tal como observado no nível federal, houve redução do espaço relativo daqueles com até nível superior incompleto e ampliação significativa dos vínculos com nível superior completo. Enquanto o nível 1 caiu de 22% para 3%, o nível 2, de 19% para 6% e o nível 3, de 37% para 32%, no nível superior houve crescimento relativo de 22% para 57% e a pós-graduação chegou a 2% em 2017.

A ampliação da escolaridade média dos contratados foi mais acentuada nos municípios. Os vínculos com escolaridade superior completa aumentaram 10% para 40%. Os com ensino médio completo ou superior incompleto passaram de 22% para 39%. Este crescimento implicou na redução dos vínculos com nível médio incompleto ou fundamental, que caíram de 14% para 10% e de 53% para 9% do total, respectivamente (LOPEZ; GUEDES, 2019, n.p., grifo dos autores).

O crescimento dos vínculos para o perfil ocupacional mais escolarizado e a consequente diminuição dos vínculos para o perfil ocupacional menos escolarizado expõe com clareza a política de terceirização no setor público. Se historicamente o Estado funcionou como um amortecedor para as incompletudes do mercado, também funcionará como um legitimador da terceirização. Assim, o “processo de qualificação” pelo qual passou o aparelho estatal não pode ser compreendido integralmente sem um adequado contraste com as linhas gerais da política de terceirização a cargo do Estado brasileiro. Esse processo ocorre concomitante com o aumento da utilização da terceirização como mecanismo de controle

fiscal e de gestão de recursos humanos no setor público, como apontado, aliás, no próprio trecho citado.

Mais uma vez é importante sublinhar que a ausência de dados consolidados referentes à utilização da terceirização no setor público é um fator de limitação da análise socioeconômica, a qual poderia explicitar de modo mais contundente a relação entre terceirização e formação da classe média. A própria explicação metodológica oferecida pelos autores da Nota Técnica chama atenção para a ausência de dados consolidados referentes à terceirização no setor público: “[...] está [...] ausente a força de trabalho terceirizada no setor público, para a qual desconhecemos informações ou estimativas sistemáticas disponíveis em relação aos três níveis federativos” (LOPEZ; GUEDES, 2019, n.p.).

No fundo, a ausência desses dados acaba sendo bastante reveladora da zona cinzenta em que é tratada a terceirização no setor público. Sua utilização atende a baixíssimos controles ou mesmo critérios de entrada. O fato é que a flexibilização das relações trabalhistas no aparelho estatal não obedecia a um mero princípio de eficiência da gestão pública, ou mesmo a um exercício de disciplina fiscal diante das mudanças estruturais de uma economia mais e mais dependente de condições externas. Atendia, antes, a um princípio político de equilíbrio de poder e manutenção da ordem, ainda que fazendo largo uso de um instrumental econômico para justificá-la ⁸⁹.

Em 1999, no início de seu segundo mandato, o então presidente Fernando Henrique Cardoso registrou em seu diário sua frustração com as tentativas de articulação política com o intuito de reformar o sistema previdenciário, em especial, o regime próprio do funcionalismo público. Aquelas tentativas faziam parte das medidas previstas de ajuste fiscal, essenciais para a manutenção do Plano Real. A passagem guarda sua importância ainda hoje pelo que revela sobre o oponente construído naquele momento: a classe média burocrática. Ainda que sem esposar sua visão da dinâmica social, não deixa de chamar atenção a habilidade do ex-presidente de antecipar a gestação de um conflito estrutural.

⁸⁹ Na verdade, a terceirização enquanto mecanismo econômico de controle fiscal e político de manutenção da ordem era uma variação estratégica do próprio projeto ideológico dos grupos dominantes em funcionamento desde há muito. A título de ilustração, crônica escrita por Lima Barreto em 15 de maio de 1918 dava conta do *modus operandi* do Estado: “a nossa burguesa finança governamental só conhece dous remédios para equilibrar os orçamentos: aumentar os impostos e cortar lugares de amanuenses e serventes. Fora desses dous paliativos, ela não tem mais beberagem de feiticeiro para curar a crônica moléstia do *déficit*” (BARRETO, 2004, p. 336). Nada mais indicativo dessa permanência histórica do que o fato de que a terceirização no setor público brasileiro incide exatamente nas atividades de apoio (*atividade-meio*), próximas de “amanuenses e serventes”.

O congresso aprova medida contra eles, mas não aprova medidas que firam os interesses dessa classe média encastelada em interesses burocráticos. Essa é a questão. E ela não é posta de manifesto por ser desagradável. Tem que dar nome aos bois. É claro que existe outra classe média – por exemplo, em São Paulo, no Rio, em Minas mesmo, no Paraná – que não tem nada a ver com isso, mas ela fica contaminada pela existência desses formadores de opinião que refletem a classe média burocrática e os interesses que ela tem de defender seu patrimônio. Enfim, não se trata de uma luta de classes tradicional, é outro estilo de luta contra os privilégios, mas é esse o problema que estou enfrentando neste momento (CARDOSO, 2017, p.43).

A passagem citada traz à tona o tema da diferenciação da classe média brasileira. Esta supostamente se daria como decorrência da mudança estrutural da sociedade a partir do momento em que as relações capitalistas vão se adensando, criando um sistema complexo de necessidades comerciais, capaz de criar um mercado de trabalho menos vinculado às necessidades políticas do Estado. Seria esse o escopo teórico que o ex-presidente mobilizava quando falou em “classe média encastelada em interesses burocráticos”? Ao que tudo indica, o registro do ex-presidente buscava a crítica ao que seriam os resquícios associados a certo ranço “paternalista do Estado brasileiro”. Dentro da coerência do projeto reformista do Estado posto em ação na década de 1990, a crítica à burocracia estatal dava um salto teórico e alcançava a classe média.

A referência a uma suposta “outra classe média” projetava no campo teórico o que seria uma cisão estrutural na sociedade brasileira desde a redemocratização. Tal perspectiva servirá de aporte para a discussão aqui proposta, sobretudo porque tal cisão é também ideológica e enquanto tal é decisiva para a compreensão das pressões do patronato na aprovação da terceirização irrestrita.

Chama atenção na passagem o fato de que esta “outra classe média” esteja majoritariamente localizada no eixo sul-sudeste na percepção do ex-presidente. A referência geopolítica não é inocente. Sua invocação nos lembra do processo de industrialização e urbanização transcorrido desde meados do século XX. Na concepção reformista, tais Estados teriam constituído uma classe média com anseios políticos já distintos daquela classe média tradicional, um conflito entre o suposto moderno econômico e o atraso político.

Será útil observar que mais da metade da participação no PIB relativo à produção industrial se concentra nesses estados⁹⁰, o que teoricamente significa um setor de serviços mais desenvolvido e uma capacidade de investimento, tanto pública, quanto privada, distinta.

⁹⁰ De acordo com o atlas da distribuição geográfica da indústria, documento publicado na página “Perfil da Indústria Brasileira” pela CNI, a participação no PIB da indústria dos estados que formam o eixo sul-sudeste representava 72,8% em 2017. Mesmo levando em consideração apenas RJ, SP e MG, esse percentual atingiu 51%. Disponível em: <http://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/grafico/total/producao/#/industria-total>. Acesso em: 10/11/2019.

Em termos político, significou igualmente a reorganização política daquela “outra classe média” em torno das manifestações pela derrubada do governo Dilma Rousseff, o que abria caminho para os anseios por reforma trabalhista e terceirização total.

Dessa forma, se, na tese exposta por Fernando Henrique Cardoso, essa nova classe média era por definição economicamente “liberal”, desenvolvida em sintonia com as necessidades mais utilitárias do mercado e com toda ideologia neoliberal do empreendedorismo, não tardaria em entrar em conflito com a antiga “classe média burocrática”. Afinal, eram os limites do Estado de Bem-Estar que se encontrava no centro da argumentação. Tudo se passa como se a raiz dos novos conflitos classistas se desse não mais entre o topo e a base da pirâmide social, mas em seu centro. Tratar-se-ia de uma guerra intestina por apoderamento ideológico do Estado. De um lado do espectro, haveria a crença de que o Estado deve ser guiado pelas forças econômicas do mercado, operando um conceito de sociedade civil bem mais estreito. Do outro, a crença no poder indutor do Estado para o desenvolvimento, o que na crítica reformista associava-se ao corporativismo.

Evidente que essa é uma síntese da realidade. Contudo, como movimento histórico, essa cisão fornece um quadro analítico importante. Trata-se tão somente de uma nova ordem que pede passagem, força os limites do sistema social, mas sem livrar-se da antiga ordem. Para a compreensão da terceirização no setor público será um componente fundamental, afinal o cálculo político por trás dos “atos de Estado” guiava-se para desarmar os conflitos classistas ao atualizar a gramática econômica para a sociedade. No centro, uma luta por corações e mentes da classe média. A figura jurídica da *atividade-meio* representou os estertores de um sistema em que a mobilidade social se amparava fortemente no papel indutor do desenvolvimento desempenhado pelo Estado. Enquanto fator de estabilidade política, a satisfação de expectativas de ascensão social via política de emprego público fora um importante demarcador histórico para a classe média. Portanto, o avanço da terceirização no setor público funcionou como um negativo desse movimento, seja abrindo espaços orçamentários, seja preservando-a da precarização.

No final dos anos 2000, o Brasil vivenciou uma estranha euforia oficial em torno de notícias que davam conta de uma suposta entrada na classe média de amplos contingentes da população. Era um período de estabilidade e crescimento econômico vivido no segundo governo Lula e que se aliava a políticas sociais efetivas. Em seu conjunto, estavam dadas as condições para a redução da desigualdade e maior mobilidade social.

Por trás do evidente esforço propagandístico residia o desejo recôndito de forjar uma nação integrada ao capitalismo mundial, uma nação de classe média. Após uma variação de 7,5% do PIB, melhor resultado em mais de duas décadas, o governo Dilma inicia sob o otimismo da “nova classe média”. Naquele momento, pululavam notícias oficiais que davam conta da nova definição de classe média operada pelo governo.

Em 2012, a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), órgão auxiliar do Poder Executivo, criado em 2008, publicou um documento intitulado “Vozes da classe média”, no qual reforça a imagem da ascensão da classe C. Em sua apresentação, encontramos a seguinte afirmação: “nos últimos 10 anos, 35 milhões de pessoas entraram na classe média – que passou de 38% da população, em 2002, para 53%, em 2012, somando hoje mais de 100 milhões de brasileiros” (BRASIL, 2012b, p 07).

Festejava-se o que seria a entrada do país no rol das grandes democracias de classe média. Celebrava-se uma década de crescimento econômico efetivo com a projeção da imagem de um país cuja mobilidade social fora ativada por políticas públicas certeiras. Contudo, algo nessa história permaneceria permeável a questionamentos. Para a consecução desse discurso, fora criada uma “Comissão para definição da classe média no Brasil”, vinculada ao SAE, com o objetivo expresso de fornecer um parâmetro socioeconômico para futuras políticas públicas⁹¹.

Conforme avaliação da Comissão Ministerial para Definição da Nova Classe Média coordenada pela SAE, a divisão da sociedade brasileira em três grandes grupos (classes baixa, média e alta) em termos da renda familiar *per capita* é providencial para que se possam descrever as profundas transformações sociais por que tem passado a sociedade brasileira. A partir de uma análise detalhada dos possíveis critérios para definir os limites desses grupos, isto é, onde cada um começa e termina, a comissão entendeu ser a melhor opção utilizar uma divisão que gerasse grupos homogêneos com relação à vulnerabilidade à pobreza. Segundo esse critério, foram considerados pertencentes à classe baixa todos aqueles com alta probabilidade de permanecer ou passar a ser pobres no futuro próximo; verificou-se empiricamente que estes são os que vivem em famílias com renda *per capita* inferior a R\$291 por mês. Foram considerados pertencentes à classe média todos aqueles com baixa probabilidade de passarem a ser pobres no futuro próximo; verificou-se empiricamente que estes são os que vivem em famílias com renda *per capita* entre R\$291 e R\$1.019 por mês. Por fim, foram considerados pertencentes à classe alta todos aqueles com probabilidade irrisória de passarem a ser pobres no futuro próximo; seriam aqueles em famílias com nível de renda *per capita* acima de R\$1.019 por mês (BRASIL, 2012b, p. 12).

⁹¹ Em notícia divulgada pela Agência Brasil em 29 de maio de 2012, podia-se ler: “o governo brasileiro já tem uma nova definição para classe média brasileira. Considerando a renda familiar como critério básico, uma comissão de especialista formada pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência definiu que a nova classe média é integrada pelos indivíduos que vivem em famílias com renda *per capita* (somando-se a renda familiar e dividindo-a pelo número de pessoas que compõem a família) entre R\$ 291 e R\$ 1.019”. Disponível em: <http://memoria.abc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-05-29/nova-classe-media-brasileira-tem-renda-entre-r-291-e-r-1019-familiar-capita-define-governo>.

A construção de um critério para o estabelecimento do perfil socioeconômico das classes sociais girava em torno de uma variável definida como “vulnerabilidade à pobreza”, o que fazia deslocar a compreensão do processo de reprodução da desigualdade social para aspectos mais cerradamente econômicos. Essa opção metodológica retirava de pauta os aspectos mais evidentes à discussão sobre os mecanismos que estruturam a desigualdade social brasileira, como o consumo e a capacidade de poupança e investimento intergeracional das famílias. Esse esvaziamento “sociológico” na definição dos limites da classe média, se contribuía para a homogeneização de grupos sociais com fins estatísticos, falhava em captar a realidade cotidiana.

A proposta da Comissão estabelecia como critério para a definição de classe média a “renda bruta mensal normalmente recebida domiciliar per capita” (BRASIL, 2012a, p.17). Ficara estabelecido que o limite inferior seria de R\$ 291,00 e o limite superior de R\$ 1.019,00. Com essa definição, criavam-se condições de se medir a progressividade da tão propalada ascensão da classe C. Servia bem à propaganda oficial, pois casava o momento de crescimento econômico do país com as políticas redistributivas dos governos do PT. É dessa forma que, na metodologia adotada oficialmente, o elogio à mobilidade social como consequência de um arranjo entre políticas sociais e disciplina fiscal assumia um tom desassombrado. Na estimativa oficial, teria havido no país, num período de uma década, um avanço de dezesseis pontos percentuais (tabela 3).

Tabela 3. Definição oficial de classe média em 2012 – renda bruta mensal *per capita*

	Limite inferior (R\$)	Limite superior (R\$)	Custo de vida (deflator)(R\$)	População representada (%)
2001	140	491	48	38
2009	248	867	85	48
2012	291	1.019	100	54 (estimativa)

Fonte: Reelaboração a partir do Relatório da Comissão para Definição de Classe Média no Brasil (2012a)

A opção pela restrição por faixa de renda para definição das classes baixa, média e alta era passível de críticas, como qualquer outro critério. Ainda mais quando se leva em consideração que, em 01 de janeiro de 2012, o salário mínimo equivalia a R\$ 622,00. Então, definir-se uma classe alta com faixa de renda bruta familiar *per capita* iniciando em R\$ 1.020,00 podia até ser factível numa sociedade tão desigual. Contudo, se levarmos em

consideração a forte concentração de renda no país no mesmo período, seja já para o centésimo superior, mas principalmente para o décimo do topo da pirâmide, bem como a renda mínima mensal necessária para pertencer aos estratos mais ricos da sociedade, aquela definição de classe média tinha alguma razão de ser (tabela 4) ⁹². Ou seja, uma definição mais lata de classe média no contexto brasileiro do início do século XXI ajudava a minimizar os aspectos mais sombrios da desigualdade social e criava um clima amistoso em que os conflitos classistas eram dissolvidos na narrativa da ascensão da classe C.

Contudo, para a análise proposta aqui, essa orientação significava que um grande contingente de trabalhadores da terceirização teria sido alçado à condição de classe média, o que servia bem à tentativa de atenuar as consequências políticas da crescente precarização do trabalho. Como já vimos, a terceirização no setor público brasileiro sofre um *boom* no segundo mandato do presidente Lula.

Tabela 4. Limite de corte e concentração de renda no topo da pirâmide no Brasil (2013)

Faixas de renda (percentis)	Renda Mensal (R\$ 1.000)	Concentração de renda (%)
0,1%	235	10
1%	53	23
5%	19	-
10%	12	51

Fonte: Adaptado de SOUZA (2016)

O tom laudatório parecia contaminar a muitos. O esforço de teorização para harmonizar o dissenso classista assumia um tom involuntariamente conservador e por vezes uma indisfarçável dicção economicamente ortodoxa. Como a sintonizar o bom momento econômico do país com o movimento global, a visão de uma mobilidade social desbloqueada politicamente dava a sensação de resolver as contradições do crescimento econômico no capitalismo financeiro. Dedicado a demonstrar o “lado brilhante da base da pirâmide”, um de seus maiores defensores, e idealizador do que chamou de “nova classe média”, caracterizaria assim essa ascensão.

⁹² “Em 2013, estavam no milésimo mais rico aqueles que receberam mais do que R\$ 913 mil anuais (R\$ 76 mil mensais), valor quase quatro vezes maior do que os cerca de R\$ 235 mil anuais (R\$ 19,5 mil mensais) exigidos para estar no centésimo mais rico, 13,4 vezes superior aos R\$ 68 mil anuais (R\$ 5,7 mil mensais) dos 5% mais ricos e 25,5 vezes maior do que os R\$ 35,8 mil anuais (R\$ 2,9 mil mensais) do décimo mais rico. Os números para esses dois últimos estratos podem até surpreender por seu baixo valor, resultante da combinação da renda média relativamente baixa do Brasil com uma grande concentração acima do percentil 99%” (SOUZA, 2016, p. 232-233).

[...] mais do que assíduos frequentadores de templos de consumo, o que caracteriza a nova classe média brasileira é o lado do produtor. Ao contrário da fábula de cigarras consumistas, a nova classe C busca construir seu futuro em bases sólidas que sustente o novo padrão adquirido. Créditos e benefícios oficiais fazem parte da cena da classe C, mas como coadjuvantes. O protagonista é o lado do produtor, do empregado formal em particular. A carteira de trabalho é o maior símbolo da classe C como ato consumado, e o *concurso público é seu platônico objeto de desejo*. Os “por conta própria” são os outros protagonistas fundamentais do mercado de trabalho brasileiro da classe C, mas da classe E também. Verdadeiros capitalistas sem capital. E sem políticas públicas de apoio também como a do crédito produtivo popular (NERI, 2012, p.167-168, grifo meu).

Essa sintonia fina com o “novo espírito do capitalismo”⁹³ demonstrada pelo autor apela sem constrangimentos à lógica do esforço pessoal, do empreendedorismo. A passagem parece mistificar em demasia o sentimento “positivo” da trajetória “produtiva” do indivíduo em detrimento de uma radical apreensão da desigualdade social expressa nas tensões do mercado de trabalho. Essa classe média algo idealizada (classe C) representava um passo atrás em relação à classe média tradicional, tanto em relação ao Estado (esse “platônico objeto de desejo”), quanto em relação ao mercado. Era uma inacreditável pirueta retórica. Em sua relação com o Estado, mais possivelmente sem capitais suficientes para acessá-lo, daí por que o “platônico” acaba sendo uma boa metáfora, a classe C é convidada estranhamente para um banquete no qual não tem assento. É na sua relação com o capital, porém, que a “nova classe média” mantém-se refém de um mercado de trabalho cuja exploração do excedente de mão de obra menos qualificada define os termos da desclassificação social.

Tal discurso tem o mérito de chamar atenção para a importância do Estado nesse jogo. O desejo de adesão aos quadros do funcionalismo público como um dos objetivos da classe C, exposto com sarcasmo na citação, serve a nos lembrar do papel do Estado na construção de mecanismos de amortização das “falhas de mercado” na alocação de mão de obra. Ou seja, sua atuação na construção de uma política de emprego público, mas também na sua desconstrução, expressa tão bem na terceirização.

⁹³ Acerca do esvaziamento teórico das discussões sobre classes sociais, caudatário do “novo espírito do capitalismo”, e suas consequências para a análise sociológica, cabe citar aqui o alerta de exposto por Luc Boltanski e Éve Chiapello: “a noção de exploração, que até agora só teve formulação teórica elaborada no marxismo e que foi durante mais de um século o fulcro da crítica social, desapareceu da teoria social durante a década de 80, ao mesmo tempo que era abandonado o quadro geral das classes sociais em que ela se situava. A renúncia a essa temática, que, na segunda metade da década de 80, parece um tanto ‘ultrapassada’, não significou, porém, adesão unânime à ordem existente e o abandono de toda e qualquer espécie de crítica. Novas categorias foram progressivamente assumindo a tarefa de exprimir a negatividade social e, especialmente, a da exclusão (por oposição à inclusão). Nesse novo modo de configuração da indignação perante a miséria crescente, a noção de exploração tem dificuldade para encontrar seu lugar. Isto porque, na crítica marxista, ela estava ligada às relações entre classes no trabalho. A exploração era, em primeiro lugar, exploração pelo trabalho. Ora, a noção de exclusão designa prioritariamente formas diversas de afastamento da esfera das relações de trabalho. Os excluídos são principalmente os chamados desempregados ‘de muito tempo’ (categoria estatística constituída nos anos 80)” (2009, p.353).

O economista Márcio Pochmann (2012), ao analisar os dados sobre o mercado de trabalho no Brasil no início do século XXI, sustenta a opinião de que o padrão de contratação e subcontratação vigente no país nas últimas décadas não chegou a forjar uma classe média. Contrariando aquilo que foi fortemente exposto na propaganda oficial, aquilo que foi gestado poderia ser melhor qualificado como um “precariado”, uma vez que a maioria desses trabalhadores encontra-se na base da pirâmide social. Segundo o autor, “não se trata da emergência de uma nova classe – muito menos de uma classe média” (p.08).

Confrontados os dados consolidados sobre o mercado de trabalho nas duas últimas décadas, a dinâmica descrita da suposta ampliação da classe média pouco se sustenta. A partir de dados colhidos do CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados), noticiou-se que “a partir de 2006 não houve saldo positivo nas contratações para qualquer faixa de renda com remuneração superior a duas vezes o piso nacional”⁹⁴. Ou seja, há quatorze anos que não são gerados postos com remuneração acima de dois salários mínimos. Mais até do que isso. Nesse período foram eliminados 6,7 milhões de vagas com remuneração acima de dois salários mínimos. A terceirização possivelmente responde por uma boa parte desses postos de trabalho com remuneração até dois salários mínimos.

Por esse lado, a introdução desestruturada na política de consumo de amplos setores populacionais revelaria uma estreita ligação entre a nova política de trabalho flexível no capitalismo avançado com as políticas de Estado. Mais uma vez, para Pochmann (2012), em torno dessa retórica sobre a “nova classe média”, “o que há, de fato, é uma orientação alienante sem fim, orquestrada para o sequestro do debate sobre a natureza e a dinâmica das mudanças econômicas e sociais, incapaz de permitir a politização classista” (p.08).

Na década de 1990, quando o processo de terceirização se aprofundava no setor público brasileiro, o Estado cumpriu o papel de mediador entre mercado e o campo político, movimentando-se no sentido de abrir espaços legais. Fruto direto desse movimento, a Lei 9.632/98 propunha a extinção de 72.930 cargos administrativos do Estado, abrindo o caminho para a terceirização, sendo eles majoritariamente cargos de nível fundamental e médio.

Essa relação estrutural entre o avanço da terceirização no setor público e classe média vai se apresentando à medida que massa salarial das atividades de nível superior do serviço público obteve ganhos acima da média de mercado. Nesse sentido, não somente a separação categorial *atividade-fim* e *atividade-meio* permite legitimar a terceirização, mas também a retórica da “nova classe média”.

⁹⁴ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/pais-nao-cria-vagas-com-ganhos-acima-de-2-salarios-minimos-ha-14-anos-24211895>. Acesso em: 27/01/2020.

5.2. *O mercado de postos públicos*

A expressão “mercado de postos públicos” resume bem a política de mediação operada pelo Estado para absorção de mão de obra de grupos sociais influentes politicamente e com maior escolarização. Num contexto em que a estrutura econômica brasileira impunha restrições ao fomento de novas atividades profissionais, seja pela dificuldade de adensar as redes de serviços, seja pela própria desqualificação do trabalho, ambas uma herança da sociedade escravocrata, o papel do Estado na consecução de uma política de emprego público foi decisivo para sustentar alguma estabilidade social, controlando as insatisfações dos de cima e daqueles “livres” que se equilibravam economicamente diante do estrangulamento das possibilidades de mobilidade social.

A expressão que inaugura esta seção foi utilizada por Sergio Miceli (2001) em seu já clássico estudo das relações entre intelectuais e Estado na República Velha e no período varguista. Muito embora a amplitude da abordagem de Miceli envolva questões não tocadas aqui, como aquelas referentes às condições de recrutamento ou à construção de um campo cultural, a utilização de seu conceito servirá para remeter a discussão para o ambiente da turbulenta transição do antigo regime agrário-escravista para outro baseado na livre concorrência no final do século XIX.

Neste trabalho, o mercado de postos públicos faz referência ao modo como o Estado brasileiro historicamente atuou para responder às demandas por emprego suscitadas por uma sociedade que se abria ao comércio mundial e que aliava o moderno discurso econômico aos desafios do desenvolvimento dentro de uma estrutura social escravocrata⁹⁵.

⁹⁵ O escravismo, enquanto resposta econômica ao projeto colonial, desdobrava-se sobre todos os âmbitos da vida social, moldando-a. Logo, uma alteração de rota econômica não significava uma inflexão política capaz de projetar a mudança do complexo sociocultural de modo automático. Esse hiato define a abrangência do problema suscitado. Ilustrativamente, um aspecto essencial dessa transição econômica do país, inserindo-se num sistema capitalista internacional, é o que Celso Furtado (2007) denominou de “tendência ao desequilíbrio externo”. Segundo o autor, “o funcionamento do novo sistema econômico, baseado no trabalho assalariado, apresentava uma série de problemas que, na antiga economia exportadora escravista, apenas se haviam esboçado. Um desses problemas – aliás comum a outras economias de características similares – consistiria na impossibilidade de adaptar-se às regras do padrão-ouro, base de toda a economia internacional no período” (p.223). Concluía então que: “o problema que se apresentava à economia brasileira era, em essência, o seguinte: a que preço as regras do padrão-ouro poderiam aplicar-se a um sistema especializado na exportação de produtos primários e com um elevado coeficiente de importação” (p.224). Parece lógica a conclusão de que, às dificuldades do Estado com o novo complexo macroeconômico, aliava-se a restrição interna na alocação especializada de mão de obra, a qual o Estado tentou suprir com políticas de subsídio à imigração europeia. Nesse sentido, como apontado por Florestan Fernandes (2008), “em vez de favorecer, as alternativas da nova situação econômica brasileira solapavam, comprometiam ou arruinavam, inexoravelmente, a posição do negro nas relações de produção e como agente de trabalho” (p. 32). Para a discussão aqui suscitada, importa chamar atenção para o fato de que a atuação do Estado na absorção de mão de obra não está dissociada do que representou o escravismo para o conjunto da sociedade brasileira. A estruturação do mercado de trabalho brasileiro fazia-se a partir desse conjunto de relações de força.

Agindo assim, buscava neutralizar as insatisfações políticas decorrentes da dificuldade do país em fomentar um mercado de trabalho dinâmico, baseado em demandas especializadas de serviços, mas que se encontrava limitado pela extensão do escravismo sobre a vida social brasileira. Mexendo pouco em sua secular organização socioeconômica, atuava o Estado para acomodar interesses específicos de sua elite imperial e também daquele rol de pessoas formalmente livres, mas estruturalmente dependentes do poder.

Esse padrão de atuação do Estado seria um dos elementos definidores da formação da classe média brasileira, ainda que não único. No momento de crise do Império, agravava-se a contradição entre a necessidade de atualização econômica da sociedade brasileira e a manutenção de uma ordem escravocrata contrária em tudo ao regime de trabalho assalariado. A ação do Estado procurava então amortizar tal contradição em três frentes: construindo mecanismos de absorção de mão de obra pelo aparelho estatal, mas também fomentando um tardio sistema de ensino superior no país e, sobretudo, centralizando sua atuação política.

Importante ressaltar que essa movimentação do Estado no século XIX se distancia de certo padrão de constituição da classe média burocrática no século XX⁹⁶. Esta era decorrente, em grande medida, da necessidade de o Estado prover e expandir serviços públicos para grande parte da população de modo a amenizar os impactos da lógica capitalista com a crescente urbanização da sociedade. Era, sobretudo, uma resposta às “falhas de mercado”.

No século XIX, especificamente no Brasil, um esboço de classe média será fomentado a partir dos efeitos políticos oriundos da necessidade de centralização do poder imperial, sob o risco de desagregação do corpo da nação. Assim, o crescimento do aparelho burocrático estatal nos novecentos seria antes uma consequência do perfil centralizador da política imperial, aliada à ausência de uma efetiva “ordem social competitiva”, para usar a expressão de Florestan Fernandes (2008). Essa acomodação das pressões econômicas às necessidades políticas de manutenção da ordem gerava distorções no desenvolvimento regional cujas consequências se prolongariam no tempo.

⁹⁶ Certamente só cabe falar em classe média num sentido histórico bem definido. A sua força no país decorre essencialmente de sua posição estrutural, como instrumento ideológico do poder mais do que por sua eficiência econômica ou presença numérica. Dessa perspectiva, é importante ressaltar que “a classe média urbana do Brasil [não] tinha tamanho ou poder suficiente para obter grandes concessões econômicas do Estado. Houve crescimento urbano durante a Primeira República. [...] Assim mesmo, no total, 84% da população ainda continuava vivendo em zonas rurais em 1920. Por isso, no censo de 1920, a totalidade de funcionários públicos e privados, profissionais liberais e oficiais das forças armadas, da polícia e corpos de bombeiros não chegou nem a 4% da população economicamente ativa. Caso fossem incluídos os empregados do comércio – na sua maioria certamente muito mal remunerados – a chamada classe média, ainda assim não chegaria a 9% da população economicamente ativa” (TOPIK, 1987, p.18-19).

Contudo, diante da composição social do Império, numa economia agrário-exportadora que utilizava intensamente mão de obra escrava, é preciso que se relativize o uso do conceito de classe média naquele contexto. Apenas enquanto exercício de síntese histórica, pode-se falar em classe média de modo a representar um padrão de relação que determinadas camadas sociais estabelecia com o Estado. Com toda sorte de limitações ocupacionais e possibilidades de ascensão social que definiam a vida econômica no século XIX, manter-se próximo do Estado, mesmo que através de um emprego público, significava não correr risco de desclassificação social.

É lógico que esse ensaio de classe média numa ordem escravocrata habitava um espaço social fluido, mas seguro, gravitando entre a antiga elite fundiária e a massa de escravizados. Ato contínuo, ser incorporado aos quadros do Estado assegurava alguma estabilidade social. Para o Estado era uma saída quase que inevitável para a manutenção da centralidade do exercício do poder, mas principalmente garantia um grau de conformação ideológica essencial àquele exercício. Portanto, as consequências de um mercado interno constrangido pela experiência escravagista que desqualificava o trabalho como algo degradado se refletem na projeção espaços para a formação de uma classe média fortemente associada ao Estado.

Essa *proto* classe média associada aos quadros da burocracia estatal tendia a comportar-se de ambíguo em seu exercício profissional. É que a absorção de mão de obra pelo Estado não significava para o contemplado com um posto público a introdução automática aos preceitos de racionalidade impessoal burocrática. Mais comum era que tais sistemas entrassem em contrariedade. Os padrões de sociabilidade não se desvanecem tão facilmente. Como apontado por Maria Sylvia de Carvalho Franco (1997), no plano dos costumes, “o cargo público aparece como uma oportunidade que se aproveita e explora conforme os interesses da vida corrente”, contudo, no plano da racionalidade burocrática, “os preceitos que regem seu exercício pertencem a um mundo estranho, apartado do cotidiano” (p.134).

As dificuldades de inserção do país no ritmo das mudanças impostas pelo mercado mundial, pelo capitalismo que avança sobre o planeta no século XIX, serão geridas pelo Estado de um modo muito particular, tentando equilibrar arcabouços ideológicos distintos e expectativas sociais muito específicas. Para o mundo do trabalho, significará uma “ética do trabalho” muito particular. Somente assim se compreende a afirmação de que “a falta de qualificação profissional foi compensada por um *savoir-faire* consuetudinário” (FRANCO, 1997, p.136).

A constituição de um mercado de postos públicos no século XIX respondia então a essa dupla intencionalidade, tanto da ordem dos costumes, quanto da ordem da racionalidade burocrática moderna. Conservava ao estabilizar, avançava sem desfazer. Funcionava como mecanismo de amortização da transição econômica e social para uma “ordem social competitiva”. Era uma espécie de contenção da maré ideológica que assomava, pois fomentava uma zona de influência do Estado principalmente para crescentes grupos urbanos, gestando-se, assim, aquele primeiro esboço de classe média brasileira⁹⁷.

No Segundo Reinado, tal sistema não passou despercebido a um típico representante da elite imperial, o deputado José de Alencar, o qual identificara nessa atuação do Estado a responsabilidade por uma distorção fundamental no andamento da vida econômica, a restrição à livre iniciativa, ainda que um intransigente opositor das correntes abolicionistas⁹⁸. Referia-se o então deputado a uma suposta “a tendência absorvente da administração a par da falta de iniciativa particular” (apud FAORO, 2001a, p.447).

Construía-se, entretanto, o problema como um falso dilema. Intuitivamente atribuía-se à intervenção do Estado esse déficit de iniciativa particular, de competitividade mercantil, sem apanhar que a própria ação estatal poderia ser um entrave à constituição de um livre mercado. A fórmula falsamente contraditória, expressa pela boca dum pródigo do sistema, político conservador e contrário ao fim abrupto da escravidão (justamente porque tinha uma visão consuetudinária do direito), passava ao largo de uma compreensão mais profunda dos efeitos do regime servil sobre o desenvolvimento econômico e a constituição da sociedade brasileira⁹⁹.

⁹⁷ A bela expressão (“*savoir-faire* consuetudinário”) construída por Maria Sylvia de Carvalho Franco (1997) chama atenção para um aspecto decisivo para a definição do papel do Estado no século XX na fundação das bases da política de emprego público que ajudaram a fomentar a futura classe média no Brasil: os costumes. Contudo, ao contrário, por exemplo, da resistência oferecida pela economia moral da multidão [*mob*] frente à nova economia política na Inglaterra do século XVIII, exposta por E.P.Thompson (1998), no Brasil, o apelo à estabilidade política decorria da conservação de “costumes” gestados pela elite colonial num regime de utilização intensiva de trabalho compulsório. Uma adaptação que se fazia por cima sob o signo político da adesão, restritas as possibilidades de mobilidade social. Se a economia moral da multidão descrita por Thompson era uma peça de resistência de um sistema social já bem articulado como força mercadológica não capitalista, no Brasil, o Estado emula o mercado para conservar-se.

⁹⁸ “Está montada uma comédia ideológica, *diferente da europeia*. É claro que a liberdade do trabalho, a igualdade perante a lei e, de modo geral, o universalismo eram ideologia na Europa também; mas lá correspondiam às aparências, encobrendo o essencial – a exploração do trabalho. Entre nós, as mesmas ideias seriam falsas num sentido diverso, por assim dizer, original” (SCHWARZ, 2000, p.12, grifo do autor).

⁹⁹ Para Décio Saes (1984), a formação da classe média brasileira (ou especificamente “camadas médias urbanas”) nos novecentos, sobretudo na segunda metade do século XIX, fora uma decorrência da “última etapa de expansão do capitalismo agrário-mercantil brasileiro” (p.42). Então complementava o autor: “a constituição de um mercado urbano de trabalho ‘não manual’ é sobretudo um resultado do desenvolvimento do capitalismo industrial; ao longo da etapa agrária de desenvolvimento capitalista periférico, a impessoalidade do mercado de trabalho ‘não manual’ é turvada pela persistência dos critérios tradicionais de recrutamento impostos pela classe dominante agrária” (SAES, 1984, p. 43).

Em algum grau, essa tendência é reafirmada por parte da historiografia brasileira, ainda que fortemente associada à utilização dos indefectíveis conceitos como patrimonialismo e clientelismo. Da perspectiva de sua captura, tomava-se frequentemente o Estado por mero instrumento manipulável por grupos dominantes, o que parece inverter a questão, tornando ambos os conceitos um fim em si mesmo. Ao contrário, cabe questionar se não haveria uma lógica de Estado a comandar essas ações, um rendimento político a guiar em médio e curto prazo a intervenção no mercado de trabalho pela via da expansão da administração pública.

Richard Graham (1997) é um desses autores que relaciona ao fenômeno político do clientelismo aquela “tendência absorvente” do Estado descrita por José de Alencar na segunda metade do século XIX. Ao menos tem a importância de chamar atenção para o modo como essa necessidade de expansão do mercado de postos públicos significou igualmente um mecanismo de estabilização do sistema político, de manutenção da ordem. Nesse sentido, a desaceleração do ritmo de absorção de mão de obra teria sido uma “fonte de mal-estar no Império” (GRAHAM, 1997, p.341). Ou seja, o Estado, ao tentar equilibrar contradições socioeconômicas, fazia voltar-se contra si mesmo a instabilidade política gerada por sua “inabilidade em expandir o número de cargos públicos disponíveis para bacharéis com a mesma rapidez com que os candidatos apareciam” (GRAHAM, 1997, p.341) ¹⁰⁰.

Evidente que essa era uma ação localizada e direcionada sobretudo aos filhos da elite imperial, mas que apanhava residualmente outras camadas sociais com força suficiente para apontar a tendência da ação política do Estado a ser ampliada¹⁰¹. Regiões do país com mercado de trabalho menos desenvolvido tendiam a depender mais dessa política de emprego público, um ato de Estado que buscava diluir a contradição entre trabalho e capital pela manutenção de privilégios na entrada.

¹⁰⁰ O problema é reforçado pelos números levantados pelo autor relativos ao quantitativo de bacharéis diplomados sob os auspícios do Estado. “Na década de 1830-39, as faculdades de direito produziram somente 710 diplomados; entre 1880-89, o número de formados atingiu um pico de 1966. Uma parte do crescente excesso fora absorvida simplesmente expandindo-se o número da jurisdição, mas esse expediente já não era mais suficiente para lidar com a grande demanda” (GRAHAM, 1997, p. 341).

¹⁰¹ Sobre essa tendência, é importante ressaltar que “a urbanização ocorrerá simultaneamente com o crescimento da burocracia dos serviços públicos como resultado de um processo que está caracterizado pelo alargamento da área da intervenção do Estado na economia, a extensão da área geográfica efetiva na qual a ação governamental se exercia e pela dilatação do sistema administrativo do país. A categoria dos intelectuais, dos profissionais “liberais” – advogados, médicos, engenheiros, professores, jornalistas –, também se expande. Para isso muito terão contribuído a criação de novas faculdades e a expansão do ensino secundário. O Império já havia aberto essa tendência ao favorecer a fundação de escolas superiores em detrimento de uma rede de ensino primário ou da alfabetização do conjunto da população. Depois de 1910, as escolas de ensino técnico e profissional serão criadas em diversos Estados: escolas de agricultura e de veterinária, escolas de aprendizes e de artesãos, escolas de comércio. Em 1916 já havia 16 faculdades de Direito, que formavam cerca de 408 bacharéis por ano; em 1920, a primeira Universidade Brasileira se constitui na Capital Federal; em 1930, havia 350 estabelecimentos de ensino secundário e 200 de ensino superior” (PINHEIRO, 2006, p.21-22).

A delicada transição de uma estrutura econômica baseada na riqueza imobiliária (agrária), a terra à qual se incorpora a posse da força de trabalho, para a adesão a padrões “modernos” de formação de riqueza mobiliária, típica do capitalismo, reflete-se na construção do mercado de trabalho brasileiro, na forma da exploração econômica e política do excedente de mão de obra, na desqualificação sistemática do trabalho, na reprodução crônica da desigualdade. Não se perca de vista que a terceirização, no final do século XX, fará amplo uso dessas características estruturais.

Discorrendo sobre os mecanismos de “construção da ordem” no Brasil Império, José de Murilo de Carvalho (2003) expõe o modo como essa política de emprego público gerava colateralmente consequências no sentido da instabilidade da manutenção da ordem dado o ritmo acelerado do desenvolvimento. Numa sociedade que se abria à força do capitalismo, “o problema de excesso de bacharéis gerou o fenômeno repetidas vezes mencionado na época da busca desesperada do emprego público por esses letrados sem ocupação, o que iria reforçar o caráter clientelístico da burocracia imperial” (p.87). Exemplar dessa dinâmica a unir a formação e a absorção de quadros como uma política de Estado, oriundo da centralização imperial, era o diálogo algo desconstruído entre a necessidade de fomento a mercados competitivos para novos grupos profissionais e uma estrutura produtiva pouco alinhada à lógica do capital.

Em uma economia monocultora baseada em trabalho escravo, as limitações da estrutura ocupacional atingiam ainda com mais força os elementos formados em áreas mais especializadas. Um bom exemplo é o da Escola de Minas de Ouro Preto, inaugurada em 1876. Embora localizada em região rica em recursos minerais e claramente vocacionada a promover a exploração desses recursos, a falta de mercado para engenheiros de minas forçou a inclusão da engenharia civil no currículo. Mesmo assim, grande parte dos engenheiros civis dependia ainda do Estado para empregar-se (CARVALHO, 2003, p.87).

Logo, os anseios profissionais frustrados para determinados grupos sociais acarretariam também em pressões políticas diferenciadas. É que “a maior importância política do desemprego de bacharéis”, afirmava José Murilo de Carvalho (2003), “vinha do fato de serem mais habilitados a formular suas queixas em termos políticos e a servir de instrumento a grupos de oposição, incluindo os que buscavam a queda da monarquia” (p.87). A pressão se intensificava com as sucessivas queixas dos estratos médios urbanos por maiores garantias de mobilidade social. O panorama assumia novos contornos políticos para além de uma mera insatisfação social, uma vez que envolvia forte componente ideológico, agregando novas “tendências” teóricas, e com isso gerando maiores pressões sobre o regime.

Essa insatisfação que se transformaria em questionamento político também era expressão do distanciamento geracional. Representativas desse instável equilíbrio entre mercado e Estado são as distintas posições políticas assumidas pelo bacharel em direito no século XIX. Essas sutilezas ideológicas do exercício profissional revelam as dificuldades de manutenção da ordem. Como lembrado por José Murilo de Carvalho (2003), “os juristas estavam para os Estados absolutos como os advogados estavam para os Estados liberais” (p.36). Essa dupla orientação profissional dos bacharéis em Direito é fortemente ilustrativa das mudanças por que passava a sociedade brasileira. De esteio intelectual da legitimação do poder central nos novecentos a elemento de instabilidade política em sua derrocada, o bacharelismo é quase uma síntese bem acabada das dificuldades políticas da transição econômica ¹⁰².

De qualquer modo, seguia agindo o Estado para equilibrar oferta e demanda de postos públicos. Não é outro motivo por que Sérgio Adorno (2019) fala em tendência à “prebendalização dos cargos públicos”, tomando-a como elemento bloqueador do que poderia ser uma “despatrimonialização da administração estatal”, ou seja, a introdução de princípios racional-legais e de impessoalidade no espaço da burocracia estatal. Ressalta ainda como certo olhar ilustrado, oriundo do ambiente acadêmico, buscava atualizar em abstrato a ideologia liberal no campo econômico.

Algo dessa tensão ideológica é capturada por Sergio Adorno (2019) a partir da leitura da produção intelectual em periódicos dos acadêmicos da Faculdade de Direito de São Paulo. Chama atenção o autor para o modo como, nessas crônicas, “frequentemente reclamava-se contra a falta de liberdade econômica, geralmente centralizada às voltas dos efeitos desastrosos provocados pela excessiva interferência estatal nos negócios mercantis” (p.213-214). Nesse caso, a emergência desse arremedo de sociedade civil, se servira a confrontar o poder moderador, pouco efetiva fora para desorganizar a ordem.

Na Primeira República, o padrão de intervenção estatal sobre a economia e o mercado de trabalho parece chegar a certo paroxismo. O ambiente pré-1930 havia projetado novas arestas tornado-se um entrave à própria hegemonia política construída no século anterior. Sergio Miceli (2001) enxerga uma relação direta entre a dinâmica política e as restrições da

¹⁰² O próprio José Murilo de Carvalho (2003) esclarece: “havia duas razões principais para distingui-los [os advogados] dos magistrados com relação à capacidade e orientação políticas. A primeira é que foram quase todos educados no Brasil e não em Coimbra como os magistrados, (...). A segunda é que o advogado tem uma relação com o Estado muito distinta da do magistrado. O último é um empregado público, encarregado de aplicar a lei e defender os interesses da ordem. O advogado é um instrumento de interesses individuais ou de grupos, e como tal pode tornar-se porta-voz de oposições tanto quanto do poder público. Seu papel se tornaria mais importante em relação à construção do Estado em uma fase posterior, quando a participação se tornasse um problema mais básico do que a concentração de poder” (p. 101).

ampliação de um mercado de trabalho numa ordem competitiva. Para ele, naquele contexto, “o ‘desemprego’ conjuntural que afetou os ‘bacharéis’ coincidiu com a derrocada do sistema de poder oligárquico e com a montagem de organizações políticas que vislumbravam a oportunidade de substituir os antigos grupos dirigentes apoderando-se do Estado” (p.119). Mais uma vez, a equação entre mercado de trabalho restrito, política de emprego público e ascensão de estratos médios urbanos pressionava o próprio sistema.

No período Vargas, mesmo quando houve uma clara tentativa de modernizar o aparelho burocrático estatal, a mediação estatal, ao se concentrar mais na tentativa de aplacar o conflito capital/trabalho, com suas efetivas regulações trabalhistas que garantiram conquistas inéditas aos trabalhadores, mas projetavam uma sombra de controle patronal, também não desestruturou o sistema de intervenção estatal. Dessa forma,

a queda da ditadura Vargas e a democratização do Brasil em 1945 não ajudaram muito a modernizar a administração pública como um todo. Se, de um lado, foram estabelecidos procedimentos mais transparentes para tornar a administração pública responsável perante o Congresso, de outro lado, esse mesmo instrumento foi usado pelos partidos políticos para ampliar suas práticas clientelistas profundamente enraizadas. Ser indicado para um cargo na administração pública — em um país onde a economia não criava empregos na mesma velocidade do crescimento demográfico — tornou-se a aspiração da classe média baixa e dos estratos socialmente menos privilegiados (MARTINS, 1997, p.17).

Os pontos centrais da argumentação perseguida aqui são expostos com clareza por Luciano Martins na passagem acima: a aceleração do desenvolvimento da política de emprego público em decorrência do ritmo menos intenso de uma economia incapaz de gerar postos de trabalho suficiente para aplacar as insatisfações dos estratos médios da sociedade. Como exposto também por Paulo Sergio Pinheiro (2006), “os ramos do aparelho do Estado passaram a fornecer uma base econômica para os grupos ‘destituídos’” (p.27).

Ainda para Luciano Martins (1991), esse papel desempenhado pelo Estado brasileiro teria se dado em razão de uma “efetiva falta de capacidade do setor privado nacional” (p.59), o que não significa dizer que a sociedade não se movia ou que a força do capital não revolvesse as bases normativas e práticas da sociedade. A síntese da mirada teórica do autor poderia ser resumida assim:

Esses estratos emergentes, não encontrando inserção no incipiente capitalismo nacional de então, para elevarem sua posição social (secundária) ao nível de suas (altas) aspirações, vão fazer do Estado o veículo de sua ascensão. Não se tratava, e isso é fundamental, de estratos gestados pelo próprio Estado, mas de segmentos sociais gerados *na sociedade*, por uma dada estrutura de classes, a qual, por sua vez, era rígida demais para reabsorver segmentos que se iam diversificando (MARTINS, 1991, p.59, grifo do autor).

Leonardo Avritzer (2016) caracterizou de “atípica” essa linha formativa das classes no Brasil. Para o autor, “a escravidão criou um excedente de mão de obra e, ao mesmo tempo, uma concepção negativa do trabalho entre a elite do país” (p.98). E continuava, “diferentemente do caso europeu, nem a formação da elite nem a formação da classe média no Brasil foram pautadas por posição nas principais atividades produtivas ou ocupacionais” (p.98). Um padrão que mesmo em décadas mais recentes logrou manter-se inalterado¹⁰³.

Uma das consequências desse modelo de constituição da classe média brasileira era que ela orbitava mais facilmente o Estado, o que significará uma gravitação ideológica importante na sustentabilidade governamental.

5.3. Dependência como projeto

Denomino de dependência a disposição estrutural as relações sociais dentro do projeto político-histórico de construção da nação alicerçado numa estrutura socioeconômica em que a reprodução violenta da desigualdade era quase uma condição de possibilidade da manutenção da estabilidade do Estado brasileiro perante as massas populares.

Num contexto de reduzidas possibilidades de mobilidade social decorrente da rigidez imposta pelo escravismo, e que limitava o desenvolvimento dinâmico do mercado interno, constrangido que estava pelo complexo agrário-exportador¹⁰⁴, as consequências dessas escolhas políticas impactam as relações sociais em sua totalidade e particularmente estruturam o mercado de trabalho.

Tomo de empréstimo a Manuela Carneiro da Cunha (2012) a intuição de que “tentou-se controlar, no Brasil, a passagem da escravidão à liberdade, com o projeto de ver formada uma classe de libertos dependentes” (p.126). Ainda que a autora se refira especificamente à questão do destino da mão de obra escravizada na transição do Brasil Império à República, a construção de relações sociais marcadas pela dependência partilha de uma mesma linha histórica.

¹⁰³ “O processo de constituição da nova classe média no Brasil ocorreu durante o Milagre Econômico, que promoveu a expansão do emprego urbano baseado nas novas ocupações de colarinho branco. Ao mesmo tempo, ampliaram-se o leque salarial e o consumo de bens e serviços como forma de diferenciação social. Sem contar com a alta renda *per capita* e o elevado padrão de consumo dos norte-americanos, tampouco com as benesses do *Welfare State* europeu, a brasileira foi montada sobre o dinamismo econômico e a profunda desigualdade social que nos marcava àquele momento” (QUADROS; GIMENEZ; ANTUNES, 2013, p.38).

¹⁰⁴ Minha interpretação do tema se apoia em Celso Furtado (2007). Sobre a relação entre o prolongamento do escravismo e seu impacto no desenvolvimento econômico do país, escreveu o autor que, com a abolição do trabalho escravo, “havia-se eliminado uma das vigas básicas do sistema de poder formado na época colonial e que, ao perpetuar-se no século XIX, constituía um fator de entorpecimento do desenvolvimento econômico do país” (FURTADO, 2007, p.205).

A questão de fundo poderia ser ilustrada a partir do que Beatriz Mamigonian (2017) denominou de “política de mão de obra do Estado brasileiro na primeira metade do século XIX”, especificamente aquela desenvolvida em torno do “problema” dos africanos livres ¹⁰⁵. Relata a autora, por exemplo, como o Senado rechaçou proposta do Conselho Geral da Província da Bahia de não admissão de escravos “como trabalhadores ou oficiais nas repartições públicas” na hipótese de existência de libertos e “ingênuos” que estejam aptos a empregar-se.

O parecer [...] revela os motivos práticos e até o embasamento ideológico de defesa da escravidão: os senadores marcaram posição ao defender o direito dos senhores de viver da renda do aluguel de seus escravos para o serviço público, ressaltando tal estratégia como “indústria” – isto é, empreendedorismo –, e ainda insistiram em ressaltar as vantagens econômicas para os cofres públicos do emprego de trabalho escravo, mais barato do que o trabalho livre (p.62).

Há algo de perturbadoramente atual no trecho acima. Não pelas condições formais da exploração do trabalho cativo, já distantes, ainda que não totalmente superadas, mas pelo sentido visado, como ideologia. O constante bloqueio à ascensão social das classes trabalhadoras não é fruto do acaso, mas uma consequência natural de um modelo político-econômico de conservação de uma ordem brutalmente desigual. Mesmo correndo o risco de parecer forçada a analogia, as menções à redução de custos do Estado, o barateamento aviltante do trabalho, a intermediação do próprio trabalho no serviço público por terceiros, trazem um sopro sombrio de história contada. Como não lembrar o “empreendedorismo” dos novos-ricos da terceirização, enriquecidos pela oferta de mão de obra barateada subcontratada pelo Estado?

Essa dependência é prática, mas também simbólica. Lembremo-nos de que o uso intensivo de mão de obra excedente pela classe média tradicional, com sua reprodução de símbolos sociais de *status*, fora um dos delimitadores sociais de classe no país. Transparece no desprezo histórico pelo trabalho manual, mas útil aos anseios da classe média. Mire-se nisso no modo como Clarice Lispector (1998), em *A paixão segundo G.H.*, inverte essa dependência, fazendo com que a resistência dos subalternos – “no dia anterior a empregada se despedira” (p.24) – desestruture não apenas sua vida cotidiana de classe média tradicional, mas principalmente sua psicologia – “de repente me ocorria que Janair me odiara” (p.40),

¹⁰⁵ “A administração dos africanos livres demonstra que, diante da perspectiva de transformações nas relações de trabalho causadas pelo fim do tráfico, a política de mão de obra do Estado imperial privilegiou o uso do trabalho compulsório nas instituições públicas e promoveu um extenso esquema de exploração forçada de trabalhadores livres por particulares” (MAMIGONIAN, 2017, p.160-161).

projetando-se um horizonte político. A narrativa literária explora todo o recalque ideológico da proprietária.

No corredor, que finaliza o apartamento, duas portas indistintas na sombra se defrontam: a da saída de serviço e a do quarto de empregada. O *bas-fond* de minha casa. Abri a porta para o amontoado de jornais e para as escuridões da sujeira e dos guardados.

Mas ao abrir a porta meus olhos se franziram em reverberação e desagrado físico.

É que em vez da penumbra confusa que esperara, eu esbarrava na visão de um quarto que era um quadrilátero de branca luz; meus olhos se protegeram franzindo-se.

Há cerca de seis meses – o tempo que aquela empregada ficara comigo – eu não entrava ali, e meu espanto vinha de deparar com um quarto inteiramente limpo.

Esperava encontrar escuridões, preparara-me para ter que abrir escancaradamente a janela e limpar com ar fresco o escuro mofado. Não contara é que aquela empregada, sem me dizer nada, tivesse arrumado o quarto à sua maneira, e *numa ousadia de proprietária o tivesse espoliado de sua função de depósito* (p.37, grifo meu).

A “ousadia de proprietária” com que a negra Janair – “revi o rosto preto e quieto” (p.41) – bagunça e subverte a ordem social representa muito o modo como foi gestada e mantida a violência da exploração do trabalho subalterno no país. Ao resistir, Janair também se espolia de sua “função”, expondo o quadro canhestro da construção de relações estruturais de dependência como um projeto de nação e faz com que a própria classe média se enxergue no espelho. “Havia anos que só tinha sido julgada pelos meus pares e pelo meu próprio ambiente que eram, em suma, feitos de mim mesma e para mim mesma. Janair era a primeira pessoa realmente exterior de cujo olhar eu tomava consciência” (p.40).

O fato é que a formação temporã de mercados internos dinâmicos não é obra do acaso¹⁰⁶. O regime escravista procurou limitar enormemente as possibilidades de exercício econômico autônomo para a maioria da população de trabalhadores, sejam eles livres, libertos ou mesmo escravizados, com o intuito de conservar padrões de dominação que afastasse o medo permanente de revoltas. As consequências, contudo, desse sistema se estabelecem numa longa temporalidade. A lógica que move a incorporação da terceirização no setor público, não obstante sua apresentação discursiva moderna, partilha de um mesmo conjunto de referências históricas.

¹⁰⁶ Não se trata de acreditar que o desenvolvimento das relações econômicas capitalistas fosse capaz de ter dado outro caminho ao país ou que em si mesmo sejam formas mais “puras”. O problema é bem outro, como exposto por Marx (2016) a respeito de sua Alemanha no prefácio à primeira edição de O Capital e que serve à analogia com as condições brasileiras: “A Alemanha, como o resto da parte ocidental do Continente Europeu, é atormentada não apenas pelo desenvolvimento da produção capitalista, mas também pela carência desse desenvolvimento. Além dos males modernos, oprime a nós alemães uma série de males herdados, originários de modos de produção arcaicos, caducos, com seu séquito de relações políticas e sociais contrárias ao espírito do tempo” (p.17).

Afinal, é uma dependência que atinge a classe trabalhadora, submetida ao arbítrio das decisões políticas mediadas pelo Estado e à própria violência econômica do mercado, legitimada igualmente pelo Estado. Dependência que se traduz na forma do empobrecimento continuado excedente da força de trabalho, mas também no medo. Medo do desemprego, do desamparo do sistema jurídico, da violência do mandonismo. Ora, não seria a desarticulação da classe trabalhadora também um projeto de dependência? Muito fortemente associado à terceirização, essas formas de dominação não são especificamente modernas, ainda que a ideologia que a justifica seja um projeto de atualização histórica. Um projeto que não nasce no vácuo, é construído minuciosamente.

Enquanto forma social total, a herança escravista também é um determinante para a constituição da classe média no Brasil. Como já discutido, é uma dependência que se concretiza em dois sentidos. Primeiro, através da presença do Estado no mundo do trabalho, que agia para minimizar os riscos de desclassificação social e construir um consenso ideológico como garantia de estabilidade do sistema. Segundo, como exploração ostensiva da desigualdade, na forma do uso intensivo do excedente de mão de obra com pouca qualificação e num mercado interno cujo dinamismo foi pouco capaz de elevar o nível de renda do trabalho.

A compreensão do funcionamento da terceirização no setor público passa pela compreensão dos mecanismos históricos que fomentaram esse sistema. Insisto na tese de que a separação categorial entre *atividade-fim* e *atividade-meio* é caudatária da força com que o trabalho manual é rebaixado na sociedade escravocrata brasileira. Um sucedâneo ideológico da divisão corrente no século XIX da classificação ocupacional, já presente no Recenseamento do “Imperio do Brazil” de 1872¹⁰⁷, entre “Profissões liberaes” e “Profissões manuaes ou mecanicas”.

Se a política de emprego público do Estado brasileiro era um esteio para a classe média que ia se formando no país desde o século XIX, a legitimação da terceirização no setor público compartilha das mesmas condições estruturais que possibilitaram que o processo de precarização fosse devidamente represado para essa mesma classe média. Portanto, a política de terceirização no setor público se confunde com a política de emprego público de que fizera grande uso a classe média. O projeto de dependência não se esgotava na ilusão do discurso modernizante que acompanhava a implantação da terceirização sob os cuidados do Estado. Alimentava-se dessa herança estruturante.

¹⁰⁷ Recenseamento de 1872. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/Recenseamento_do_Brazil_1872/Imperio%20do%20Brazil%201872.pdf.

A desigualdade profunda da sociedade brasileira ao tempo em que é um construto dessa história também é garantia de sua reprodução. Infelizmente, a solução conservadora, e autoritária, entre as forças de mercado, a elite econômica e o Estado tem sido uma constante histórica. O papel da classe média nesse jogo tem que ser ressaltado¹⁰⁸. Ela funciona como um pêndulo. Sua conquista ideológica significa pendular os mecanismos de dominação para a reprodução conservadora da desigualdade. Foi assim em 1964. Foi assim em 2016.

¹⁰⁸ “Passando de uma sociedade estamental de senhores e escravos para uma de patrões e empregados, numa economia que não generalizou o assalariamento, manteve um contingente de trabalhadores precariamente inseridos no mundo do trabalho. Os profissionais liberais, comerciantes e funcionários públicos, ligados por razões de interesses e condições de sobrevivência às elites políticas e econômicas não formaram alianças com as classes populares. No país a reduzida classe média assumiu um perfil conservador, o medo da proletarização foi um amálgama para sua vinculação com os valores difundidos pelas elites econômicas e políticas” (COSTA, 2013, p.44).

6. A TERCEIRIZAÇÃO E SEUS DESCONTENTES

Nada singular encontra a sua paz no todo não pacificado
(Theodor Adorno, **Dialética negativa**)

Neste capítulo construo, a partir de depoimentos de trabalhadores alocados em serviços terceirizados no setor público, um quadro sintético das principais contradições identificadas ao longo da pesquisa. O discurso da eficiência que perpassou a construção desse modelo de subcontratação da força de trabalho no seio do Estado é colocado então à prova. Com sua ênfase num suposto ganho de eficiência administrativa e gerencial, a partir da entrega da gestão de recursos humanos às forças de mercado, esse discurso, urdido em termos econômicos, encontrará nas condições práticas das rotinas burocráticas do Estado, a um só tempo, seu alimento e sua limitação.

Se, por um lado, a precarização impositiva do trabalho no rastro da lógica da reprodução do capital apoiava-se em condições nacionais favoráveis de uma estrutura social desigual, por outro, e justamente por isso, cede o passo à realidade da organização política nos contextos locais. Ao mimetizar o conceito de produtividade de origem econômica – uma de suas justificativas – a terceirização via Estado tem que lidar com condições de possibilidade de efetivação cuja especificidade histórica parece forjar um quadro bastante distante da ideia de gerencialismo. Os aspectos mais violentos de nossa histórica desigualdade se reproduzem com clareza no espaço laboral, o qual reduz a terceirização àquilo que sempre foi: um mecanismo de exploração econômica.

As consequências para o mundo do trabalho se impõem principalmente na vida social do trabalhador, ainda que a própria organização burocrática estatal também seja atingida, uma vez que incide diretamente em seu principal produto, a oferta de serviços públicos. O quadro que se desenha procura articular a descrição de trajetórias pessoais de trabalhadores com a análise das condições estruturais de reprodução da desigualdade social.

O interesse aqui reside em compreender o modo como as respectivas lógicas, econômica e política, imbricam-se atravessando a subjetividade do trabalhador. São discutidas questões relativas aos problemas advindos do modelo de implementação adotado pelo Estado brasileiro, o qual se define por uma confusa regulação, aliada a uma baixa capacidade de fiscalização. São problemas essencialmente localizados no que chamei de mediação de 2º ordem. Uma espécie de reconstrução política de um mecanismo econômico com fins de manutenção da desigualdade em fortes bases conservadoras, seja pela desmobilização classista que a acompanha, seja pela precarização que a retroalimenta.

6.1. *Dinâmica histórica: trajetórias*

Diante de mim, Lúcio, 43 anos, parece pouco confortável com relatar passagem tão abertamente pessoal associada à privacidade de sua família. O relato de um momento de dificuldade econômica e seu impacto emocional parece conflitar com o tom geral do depoimento dado por ele. Até então procurara reforçar os aspectos mais positivos de sua trajetória profissional, o orgulho da ascensão social à qual associa certa ética do trabalho, traduzida como esforço pessoal. Parecia haver um exercício constante em seu depoimento para dissociar sua carreira da terceirização em si, como se os problemas associados a ela fossem questões pontuais da empresa, não estruturais ou inerentes à lógica de precarização do trabalho. Entretanto, a narrativa feita por ele está estruturada em torno de um acontecimento não incomum em seu emprego, os constantes atrasos salariais. E certamente esses atrasos têm pouco a ver com mercado concorrencial, mas muito com a forma como a terceirização está constituída no setor público. Portanto, os dois polos, o familiar e o profissional, já não podem ser dissociados. Em seu relato, esses espaços sociais se entrecruzam, articulados, e com consequências imprevistas que impactam a própria capacidade de construção da vida social do trabalhador.

Com a empresa ****, eu fiquei muito abalado emocionalmente quando eu perdi o plano de saúde do meu filho porque ela não pagava no dia e eu tinha o plano de saúde dele e tinha financiamento da casa, e tudo que era atraso junta duas parcelas. Aí quando saía o salário eu tinha que pagar só uma e uma. E nesse uma e uma, eu fui pra um exame com meu filho, ele tinha um ano e cinco meses à época, e fui barrado. “Seu plano foi cancelado por falta de pagamento”. Descobri lá. Até então eu tinha ligado e a moça, “não, não tem problema, é um contrato continuado, não vai ter problema nenhum”. Mas lá na recepção eles me barraram. Saí pra avenida e desabei, né? Desabei e fiquei muito abalado, uma semana de tristeza. O financiamento de minha casa ligava pra mim reclamando. Por conta dos atrasos que as empresas fazem, no caso a ****. A **** tirou minha paz mesmo, nesse sentido (Depoimento #7).

“Desabei”. O verbo utilizado por Lúcio para expressar o sentimento de impotência perante a situação é suficientemente indicativo das consequências para a saúde psicológica do trabalhador, mas é igualmente revelador da própria trajetória econômica e política do país nas últimas décadas. Uma trajetória de ascensão e queda econômica da qual Lúcio faz parte enquanto trabalhador da terceirização num país em que esse modelo de subcontratação, apropriado exitosamente pelo Estado, transformara-se numa resposta política contraditória dada por sucessivos governos ao imperativo financeiro da reestruturação macroeconômica lastreado numa draconiana disciplina fiscal.

Como visto, a terceirização no setor público brasileiro aderiu com facilidade ao discurso modernizante da reforma de Estado, o qual buscava numa suposta eficiência intrínseca do mercado para a alocação de recursos econômicos uma resposta ao “problema” político da gestão de recursos humanos, mas no fundo era alimentada pela histórica exploração da desigualdade social, via do mercado de trabalho e na forma de uma ampla oferta de mão de obra pouco qualificada. As conquistas sociais e econômicas nos governos do PT asseguravam possibilidades reais de mobilidade social e melhoria do padrão de vida da classe trabalhadora, a exemplo da política de aumentos reais do salário mínimo, mas também reforçava contraditoriamente uma via de precarização da massa de trabalhadores urbanos associados à terceirização. A trajetória de Lúcio espelha muito desse momento histórico. Ascensão profissional com mobilidade social, mas associada à crescente precarização do trabalho e desmobilização classista. Em momento de crise econômica, uma classe trabalhadora assim desarticulada já não constituía uma sustentação política suficiente para sua estabilidade institucional. Essa dinâmica instável entre ascensão e queda, avanço e retrocesso, aprofunda as contradições já presentes na sociedade.

Mais do que o relato do desassossego diante daquilo que poderia ser superficialmente interpretado como uma dificuldade circunstancial ou uma contingência orçamentária a que supostamente todos os trabalhadores estariam sujeitos, o que vai narrado por Lúcio apresenta um conjunto coerente de forças estruturantes do mercado de trabalho, projetando-se num quadro bem acabado do processo de precarização associado à terceirização. Mas, também está em sintonia com as narrativas governamentais que no período teciam loas ao crescimento econômico com redução da desigualdade e às políticas públicas responsáveis pela ascensão da chamada “nova classe média”. Havia uma evidente contradição entre as condições mais favoráveis à mobilidade social sustentada e uma política de recursos humanos do governo que inflava fortemente os processos de subcontratação da força de trabalho.

A força semântica do verbo escolhido por Lúcio (desabar) sintetiza naquele momento um sentimento de impotência diante da violência recorrente ao trabalhador da terceirização, de abuso do poder econômico. Porém, possui suficiente carga simbólica para representar o dinamismo econômico do período, bem como as escolhas políticas feitas, as quais se definem tanto nas condições de recrutamento da força de trabalho quanto nas condições de possibilidade de efetivação da terceirização no aparelho de Estado. Em síntese, a trajetória profissional de Lúcio conta-nos muito sobre como a terceirização é apropriada discursivamente pelo Estado brasileiro, servindo de mecanismo de contemporização política com a desigualdade secular, ainda que supostamente modernizante.

Portanto, como recurso analítico, o relato feito por ele será aproveitado aqui como representação simbólica do movimento de ascensão e queda socioeconômica do trabalhador da terceirização, em forte homologia com o modelo de desenvolvimento do país nas últimas décadas¹⁰⁹, o qual a um só tempo se queria moderno, atualizado e integrado às cadeias mercantis globalizadas, daí a aderência fácil à linguagem da flexibilização nos anos 1990, mas se alimentava fartamente do “arcaico” nacional, ou seja, de um tipo de dominação classista exercido pela via da manipulação de um mercado de trabalho assentado sobre uma histórica desigualdade social tendente à desvalorização de todo trabalho manual, mecânico, subalterno. O acesso quase inesgotável do mercado de trabalho à mão de obra barateada pela pouca qualificação estabelece uma das vigas da terceirização no setor público. Desse modo, as contradições sociais serão não apenas aprofundadas no processo de crescimento da terceirização encampado pelo Estado brasileiro, mas a própria condição de possibilidade de seu êxito.

Ora, ao entregar a parte “menor” (relativa às *atividades-meio*) da gestão de pessoal do aparelho burocrático à concorrência mercadológica (no fundo, uma concorrência para inglês ver), o Estado retirava-se de uma só vez da responsabilidade pela regulação mais equilibrada da terceirização, de sua fiscalização e do gerenciamento dos conflitos e tensões presentes no mundo do trabalho, ainda que estejam previstos nos contratos celebrados entre Estado e mercado mecanismos de coibição e controle dos abusos decorrentes da terceirização.

Em termos políticos, esse modelo servira bem aos governos de plantão, pois desarticulava, ao flexibilizar, a capacidade de mobilização de enormes levas de trabalhadores antes associados a fortes centrais sindicais, o que para governos oriundos do campo da esquerda significou uma nota histórica trágica. Longe de presenciarmos um movimento em direção à propalada modernização gerencial embutida no conceito de reforma do Estado, o que grassa é um rol de iniquidades (atrasos salariais, assédio moral, desmobilização classista, perda de identidade profissional etc) sob o olhar complacente da sociedade e sendo pouco questionado politicamente. A terceirização no setor público vai se alastrando sem grandes barreiras de contenção.

¹⁰⁹ Apoio-me parcial e francamente em Ruy Braga (2012), mais para a periodização histórica do capitalismo e suas transições no Brasil que pela utilização do aparato conceitual regulacionista de matriz francesa. Chamo atenção para a estreita vinculação da terceirização com o “espírito da época”, sua junção teórica às políticas de liberalização econômica e disciplina fiscal. Afirmava o autor que “a vitória eleitoral de Fernando Collor, em 1989, representou a transição para a regulação neoliberal: a partir de então o próprio regime de acumulação transformou-se em objeto de sucessivos ajustes estruturais que, ao fim e ao cabo, asseguraram o nascimento do pós-fordismo financeirizado no país. Apesar do aperfeiçoamento do modo de regulação promovido pela burocracia lulista, esse regime de acumulação consolidou-se sem grandes contratempos ao longo dos anos 2000” (p.23, grifo meu).

Que esse modelo tenha sido apropriado sem solavancos nos anos 1990 por governos de centro-direita não deve causar espanto, dado o compromisso da política econômica do período com a lógica financista do capital globalizado¹¹⁰, mas também dado seu indisfarçável interesse em desarticular o funcionalismo público enquanto força política. Contudo, mais surpreendente é que sua lógica fosse apropriada com poucos constrangimentos por governos de centro-esquerda. Seu avanço nos governos Lula e Dilma não desarticulava a estrutura política que organizava a reprodução da desigualdade no país, além de solapar contraditoriamente a base do que ainda restava de organização e mobilização associado ao precariado urbano ao legitimá-la.

Na fala de Lúcio relatada anteriormente ficam subentendidos tanto o sentido do movimento recente de crescimento econômico do país quanto a trajetória ascendente do trabalhador assalariado que luta por ascensão social. Síntese histórica de um momento em que o país ensaiava uma real, ainda que controversa¹¹¹, mobilidade vertical de suas classes na base da pirâmide, principalmente na tão debatida ascensão da classe C. Fazia sete anos que Lúcio trabalhava como funcionário contratado de empresas prestadoras de serviços para a Universidade Federal de Sergipe (UFS) quando aceitou gravar seu depoimento. O primeiro contato com o setor público fora através da já citada empresa de terceirização, no ano de 2012. Segundo seu próprio relato, a primeira experiência profissional se deu como trabalhador assalariado executando serviços variados em condomínios residenciais, “porteiro, piscineiro, tudo né?” (Depoimento #7).

Em seu relato, as referências tanto ao financiamento imobiliário quanto ao plano de saúde contratado para o filho são características reflexivas do movimento de ascensão social que se projeta no Brasil daquele momento. Os anseios legítimos por um padrão de consumo típico de classe média confundem-se fortemente com a chamada ascensão da classe C da propaganda oficial. Nela, entram os ganhos reais na política de reajuste do salário mínimo, as políticas de acesso à educação superior e de financiamento da casa própria. O panorama projetava, para Lúcio, um inegável sentido de ascensão profissional com mobilidade social.

¹¹⁰ Uma síntese das dificuldades com que os governos passaram a operar suas políticas sociais constrangidas pela incontornável dominação financeira da economia está expressa por Barry Eichengreen (2012): “A alta mobilidade do capital, que é um fato da vida econômica e financeira no início do século XXI, exige dos governos que subordinem todas as demais metas de política econômica à estabilização da taxa de câmbio. Porém, a democracia de massas, que é – felizmente e cada vez mais – um fato da vida política, torna extremamente difícil para os governos comprometer-se, e manter a credibilidade, com essa subordinação de todas as demais metas políticas à estabilização da taxa de câmbio” (p.15).

¹¹¹ Para Medeiros e Castro (2018), “o comportamento da desigualdade entre 2006 e 2012 parece estar associado a um aumento das rendas de capital no topo da distribuição compensando uma desconcentração dos rendimentos do trabalho” (p.596). Para a discussão acerca da redução da desigualdade social no período, Cf. ainda SOUZA (2016).

Para o Brasil de 2012, teria sido a definitiva consagração da matriz desenvolvimentista¹¹² da política econômica do período.

A dinâmica socioeconômica do período encontrará uma imagem bem acabada no trabalhador da terceirização. O que deveria significar um sentido positivo do declínio das distâncias classistas pelo incremento de renda na base da pirâmide, transforma-se numa metáfora da persistente desigualdade social ao projetar para esse trabalhador uma ascensão com voo limitado. A trajetória profissional de Lúcio espelha bastante desse momento histórico do país em que a mobilidade social, forjada a partir de efetivas políticas redistributivas, aliadas a crescimento e estabilidade macroeconômica, convivia com o aprofundamento da precarização das relações trabalhistas, criando uma ambígua figura política do desenvolvimento econômico com mobilidade social, mas intensa desmobilização classista¹¹³.

¹¹² Sigo uma vez mais André Singer (2018), que delimita a política econômica dilmista como um ensaio desenvolvimentista para demarcar tanto o “ativismo estatal” quanto o “viés antiliberal” (p.42). Entretanto, tais marcas não apanham as contradições da política de emprego público do período. Como afirmado pelo próprio Singer, “embora mais de 90% dos empregos criados fossem de baixa remuneração, a renda média do trabalho se elevou em cerca de um terço entre 2003 e 2014” (p.25). Certamente, a terceirização no setor público é parte desse movimento ascendente, mas também o seu sentido inverso, uma vez que não desarticula a reprodução desigual da sociedade.

¹¹³ Essa equação é particularmente importante para a compreensão da vinculação entre a trajetória do trabalhador em serviços terceirizados e a própria política de terceirização posta em andamento pelo Estado brasileiro no período. As consequências políticas dessa confusão estão descritas por André Singer (2018) da seguinte forma: “a crença equivocada de ser capaz de diluir o conflito levou Dilma a se referir ao precariado como ‘nova classe média’, em lugar de atraí-lo para o campo popular” (p.292). Para além das discussões sobre a efetividade dessa nova classe média, é inegável a mobilidade ascendente de parte da população. O que é discutível é o sentido político dessa mobilidade num país ainda extremamente desigual. Em continuidade conclusiva, o mesmo Singer (2018) lembra que, “apenas uma estratégia voltada para unificar a classe trabalhadora poderia criar bases que sustentassem a transformação apontada pelos ensaios desenvolvimentista e republicano. [...] Dilma argumentou que o empregado do setor de serviços não se considerava parte da ‘classe trabalhadora’, e sim da ‘classe média’. Sociologicamente, podia ter razão. Em termos políticos, porém, essa concepção empurrava a nova classe trabalhadora para os braços do adversário, o PSDB, o partido da classe média” (p.292). É claro que a movimentação econômica se faria acompanhar de uma movimentação ideológica sob a lógica do consumo do trabalhador urbano integrado ao mercado capitalista. Nesse sentido, Ruy Braga (2012) chamava atenção para o modo como sua principal liderança oposicionista, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em 2011, antecipava a necessidade de “redefinir os rumos do PSDB por meio de uma improvável aproximação entre os oposicionistas e a chamada ‘nova classe média’” (p.43). À luz dos acontecimentos futuros, talvez aquela avaliação não fosse assim tão improvável. Na verdade, o texto do líder tucano demonstrava uma clareza avaliativa para captar a conjuntura histórica incomum, ainda que diluída em propostas políticas voltadas ao jogo eleitoral. Ao falar em “definir o público a ser alcançado”, FHC propõe à oposição de centro-direita que leve em consideração a existência de “toda uma gama de classes médias, de novas classes possuidoras (empresários de novo tipo e mais jovens), de profissionais das atividades contemporâneas ligadas à TI (tecnologia da informação) e ao entretenimento, aos novos serviços espalhados pelo Brasil afora, às quais se soma o que vem sendo chamado sem muita precisão de ‘classe C’ ou de nova classe média. Digo imprecisamente porque a definição de classe social não se limita às categorias de renda (a elas se somam educação, redes sociais de conexão, prestígio social, etc.), mas não para negar a extensão e a importância do fenômeno. Pois bem, a imensa maioria destes grupos – sem excluir as *camadas de trabalhadores urbanos já integrados ao mercado capitalista* – está ausente do jogo político-partidário, mas não desconectada das redes de internet, Facebook, YouTube, Twitter, etc. É a estes que as oposições devem dirigir suas mensagens prioritariamente” (grifo meu). Disponível em: <http://interessenacional.com.br/2011/04/02/o-papel-da-oposicao/>. Em pouco tempo essa desarticulação política à esquerda cobraria seu preço.

Na verdade, essa ascensão já continha o gérmen da própria queda, uma vez que o próprio sistema econômico pressupunha a precarização consistente e crescente do trabalho na lógica da acumulação no capitalismo financeiro. Os constantes atrasos salariais representam bem mais que uma agrura passageira, afinal não era ditada pela regulação mercadológica da oferta e demanda, pelos ciclos de negócios. As transferências de capital do Estado ao mercado seguem caminhos distintos do sentido de investimento produtivo. Como bem o descobrirá forçosamente Lúcio, a engrenagem montada para a exploração econômica nas frestas do Estado brasileiro movia-se à revelia do mercado.

Durante os seis anos de contrato com a ****, se ela pagou na data cinco, seis vezes, foi muito. Mas a **** [...] não dava explicação. Quando nós procurávamos a supervisora, [...] ela [...] mandava a gente pescar, dizia “tá achando ruim, vá procurar outro trabalho”, “a fila aí fora tá grande”. Nesse sentido, [...] a gente sofria constrangimento do supervisor da empresa. Dizia que a culpa era da universidade, mentindo porque eu tenho acesso ao sistema e sabia que não era muitas vezes. Teve a situação do filho de um funcionário que morreu por falta de remédio, que ele era especial, o pessoal procurou a empresa pra ela pagar pelo menos o ticket alimentação dele e ela se recusou. Isso é caso que o rapaz disse que vai resolver depois na justiça (Depoimento #7).

Uma característica essencial da construção lógica da terceirização no setor público é sua profunda articulação com os mecanismos estruturais de exploração do trabalho dos subalternos, o mercado concorrencial de mão de obra com pouca qualificação, tão presentes na sociedade brasileira e que se reproduzem no contexto maior da sociedade desregulamentada. A terceirização, na forma como adotada pelo Estado brasileiro, torna-se então um estranho mimetismo superestrutural¹¹⁴, com sua sintaxe algo deslocada da necessidade de flexibilização e de reestruturação produtiva numa sociedade em que nem as forças produtivas são exatamente “modernas”, nem o mercado é tão “livre” e “competitivo” assim.

No relato de Lúcio, a admoestação em forma de ameaça feita pela supervisora da empresa àqueles que ousaram questionar o arbítrio do poder “senhorial”, serve a lembrar aos trabalhadores que os mesmos não passam de peças intercambiáveis numa estrutura montada

¹¹⁴ Faço referência à intuição de Francisco de Oliveira (2003): “A hegemonia, na fórmula gramsciana, elabora-se na superestrutura, e nas suas específicas condições o ornitorrinco não tem consciência, mas apenas replicação superestrutural” (p.149-150). O sistema de reprodução social brasileiro não falhara. “O ornitorrinco é isso: não há possibilidade de permanecer como subdesenvolvido e aproveitar as brechas que a Segunda Revolução Industrial propiciava [...]. Restam apenas as ‘acumulações primitivas’, tais como as privatizações propiciaram: mas agora com o domínio do capital financeiro, elas são apenas transferências de patrimônio, não são, propriamente falando, ‘acumulação’” (p.150). Como não enxergar na crítica do autor uma coordenada ideológica para entender como o domínio cada vez mais onipresente do capital financeiro globalizado na lógica da terceirização a cargo do Estado brasileiro?

para a superexploração da mão de obra pouco qualificada e cuja oferta é excessiva em relação à demanda. A ameaça explícita de desemprego repõe ideologicamente na ordem competitiva a violência discriminatória secular ao trabalho subalterno entranhada na sociedade brasileira. Espécie de substrato ideológico a unir temporalidades históricas distintas, a violência econômica decorrente do mercado de mão de obra na lógica capitalista e a violência da desclassificação do próprio trabalho subalterno na sociedade brasileira se dão as mãos para a exploração da desigualdade.

A terceirização encampada pelo Estado brasileiro operava essa fusão ideológica sem grandes contratempos, pois preservava todo o trabalho associado às *atividades-fim*, exercido por profissionais com maior qualificação, da lógica da precarização. Não à toa, o recurso à “pejotização” será a saída flexibilizante *por cima* encontrada pelos profissionais liberais e empresas para escapar aos encargos e tributos. Em síntese, temos, para os de baixo, terceirização com achatamento de renda e, para os de cima, “pejotização”, com alargamento de renda¹¹⁵. A terceirização operada pelo Estado foi um movimento silencioso de alargamento das possibilidades de flexibilização tornado possível porque mantinha intocados os mecanismos de ascensão social, ou mais frequentemente de manutenção da classificação social, para a classe média via política de emprego público. É lógico que, frente às políticas compensatórias e redistributivas implementadas nos governos do PT e que garantiam igualmente possibilidades de ascensão via emprego público mais efetivas para a base da pirâmide, a classe média tradicional, sobretudo urbana, adotará posições políticas de reação, vendo suas posições mais ou menos hegemônicas serem confrontadas.

Nesse contexto, o surpreendente não é a existência ou não de atraso salarial, em si mesmo uma violência contra o trabalhador, e que no caso de uma empresa inserida concorrencialmente na cadeia produtiva seria alcançável à explicação, ainda que não justificável, mas a forma como o Estado se ausenta de uma adequada regulação e fiscalização da terceirização sob sua demanda, mesmo quando decide exacerbá-la. A entrega ao mercado da gestão de recursos humanos do Estado não apenas falhou, criou uma figura distinta.

¹¹⁵ A constatação está descrita didaticamente pelo economista Bernard Appy em entrevista concedida ao jornal Folha de São Paulo em 2017: “o processo de pejotização no Brasil é muito forte, uma parcela expressiva de profissionais liberais no país está constituída como pessoa jurídica para pagar menos imposto”. A consequência mais direta dessa escolha recai sobre a inércia do padrão de desenvolvimento com desigualdade no país. Nesse sentido, é fundamental o complemento explicativo dado pelo economista: “a tributação da renda do trabalho tem uma distorção injustificável no Brasil. Uma parcela relevante de pessoas de alta renda recebe a remuneração do trabalho na forma de PJ, pessoa jurídica. Ou seja, em vez de ganhar salário, abre uma empresa, se torna sócio e recebe como PJ. No sistema tributário brasileiro, essas pessoas pagam menos impostos”. Em síntese, para Appy, “como está, a pejotização aumenta a desigualdade – e não é pouco, é muito”. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/10/1925333-a-pejotizacao-aumenta-e-muito-a-desigualdade-diz-economista.shtml?origin=folha>.

É lógico que essa recorrente omissão responde de alguma forma à necessidade de conciliação política cuja condição de estabilidade é a conservação de um modelo de reprodução social muito bem estruturado ao longo de nossa história. Contudo, as contradições advindas desse processo tendem a se exacerbar em momentos de crise econômica e política. Ainda assim, as narrativas governamentais em torno da ascensão da “classe c”, da “nova classe média”, pareciam encontrar um lugar diferente para esse trabalhador da terceirização. Uma espécie de lugar social pacificado capaz de amenizar os impactos da dominação econômica na lógica neoliberal.

Uma observação mais detida do depoimento concedido por Lúcio seria capaz de apontar como a trajetória profissional dele se confunde em parte com o próprio projeto de desenvolvimento dos governos do PT e sua ênfase na construção lógica do mito da “nova classe média”. Em 2012, a propaganda oficial associava firmemente a ascensão dela a uma exitosa política econômica de pleno emprego capaz de reconfigurar a pirâmide social brasileira. Assim, essa “nova classe média” era “fortalecida pela criação de mais de 15 milhões de novos postos de trabalho formais” (BRASIL, 2012a, p.7). É importante lembrar que, na definição de classe média operada no período, o limite inferior da renda bruta mensal per capita era de R\$ 291,00. Levando-se em consideração que o salário mínimo previsto para aquele ano foi de R\$ 662,00¹¹⁶, temos que a pirueta metodológica levada a cabo para a definição de classe média teria feito com que os novos contingentes de trabalhadores da terceirização entrassem no radar estatístico.

De fato, tratava-se de um inegável movimento de formalização do trabalho, do qual a terceirização no setor público é um elemento estrutural importante quando associado à política econômica do período. Nesse sentido, enquanto política de flexibilização da gestão de recursos humanos no aparelho de Estado, a terceirização se apresentava imbatível e inquestionável. Seu sucesso ascendente parecia ser avalizado socialmente a partir da conjugação de estabilidade econômica, o que fazia com que os ganhos reais do salário mínimo impactassem o consumo do trabalhador, com crescimento do PIB e políticas de redistribuição. Por evidente, tal conjuntura contribuiria para mascarar a realidade da crescente precarização associada a essas novas modalidades de relações de trabalho.

¹¹⁶ A avaliação do DIEESE em Nota Técnica sobre a “política de valorização do salário mínimo” nos governos do PT era a seguinte: “considerando a série histórica do salário mínimo e trazendo os valores médios anuais para reais de 1º de janeiro de 2012 (deflacionados por projeção do ICV- estrato inferior), o valor de R\$622,00, em 1º de janeiro de 2012, será o maior valor real da série das médias anuais desde 1984” (p.10). Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2012/notatec106PoliticaSalarioMinimo/index.html?page=1>.

Tudo se passaria como se fosse possível diluir na política que sustentou a construção dessa “nova classe média” a contradição social que dá forma à degradação das relações de trabalho. Como se fosse possível contornar os impactos da desmobilização classista e da precariedade pela transformação do trabalhador em algo supostamente diferente, uma espécie de esboço do *homo economicus* aderente à lógica da sociedade neoliberal. Já não se tratava apenas de ampliação das possibilidades de consumo para a classe trabalhadora. Sendo isso, é também o exercício sutil da dominação ideológica que o toma atomizado, individualizado, como sujeito racional econômico na sociedade financeirizada. O que de alguma maneira é uma continuação da desarticulação do fordismo, o qual estava ancorado essencialmente uma articulação entre produção e consumo numa relação salarial. Em síntese, é como se essa transposição ideológica fosse capaz de operar a superação do “colapso das formas de solidariedade fordista” (BRAGA, 2012, p.187).

Portanto, ainda que a desejada ascensão da “nova classe média” pudesse ser uma projeção mais otimista do que na realidade foi, um *wishful thinking* presente no jogo político, sobretudo quando olhada retrospectivamente, naquele momento histórico, os aspectos dinâmicos constitutivos da mobilidade socioeconômica pareciam emitir sinais de uma efetiva mudança estrutural que não se concretizará. O cenário de crescimento econômico possibilitará certa fantasia desenvolvimentista, projetada, sobretudo, no discurso oficial, o que possibilitava avaliações econométricas sobre a “nova classe média” atravessadas pela lógica mercadológica. Nela, o trabalhador típico da terceirização rodopiava ideologicamente ao “adentrar” à classe média, transformado pelo discurso oficial num novo sujeito histórico, um típico sujeito neoliberal. Nessa perspectiva, investia-se com muita retórica na projeção de que “essa nova classe média passa a perceber sua ascensão como duradoura e passa a trocar estratégias de sobrevivência por atitudes e visões de longo prazo voltadas à garantia de um contínuo processo de ascensão econômica” (BRASIL, 2012a, p.7-8). Teríamos finalmente nos tornado uma sociedade de classe média?

Afinal, o que o documento queria dizer exatamente com “atitudes e visões de longo prazo” assumidas por essa “nova classe média”? Por óbvio, o planejamento sustentável no longo prazo requer estabilidade econômica e expectativas de garantia de mobilidade socioeconômica, o que por sua vez se traduz em investimento. Investimento não mais a cargo do Estado, na forma de fundos públicos que garantiram os rudimentos de uma política de bem estar social no país, mas a cargo do trabalhador, travestido em racionalidade econômica. É como se a adoção da nova terminologia transformasse ideológica e automaticamente as relações sociais. Tudo se passa como se subexistisse um complexo ideológico (“atitudes e

visões”) entre as diferenças no interior do conceito de classe média, ou mais especificamente da “nova classe média”. Observe-se que, em outro momento, como que reconhecendo a existência de uma problemática heterogeneidade empírica das classes sociais, o que torna por vezes insustentável o estabelecimento de um conceito mais ou menos estável de classe média, o documento governamental joga claramente com a polarização entre Estado e mercado.

Os mecanismos utilizados pelas famílias para buscar a ascensão e prevenir o descenso variam por nível de renda, e pela forma com que desejam interagir com o estado [...]. Um serviço que para uma parte da população deve ser gratuito e publicamente provido (SUS, por exemplo); outra pode preferir acessá-lo em um mercado bem regulamentado (planos de saúde, por exemplo) (BRASIL, 2012a, p. 8).

Ao que parece, para as classes trabalhadoras na base da pirâmide social e que tiveram algum ganho real nas políticas redistributivas do período, “prevenir o descenso” seria antes uma questão de escolha lastreada em planejamento econômico de longo prazo. Supostamente a lógica da reprodução social seria a mesma para grupos de renda distintos, o que variará são os mecanismos de acesso. Nesse caso, acessar os serviços prestados pelo Estado envolveria uma questão de *trade-off*, para permanecer no jargão econômico. No jogo do perde e ganha econômico, tornam-se equiparáveis os serviços públicos executados pelo Estado e pelo mercado. No caso, a opção pelo mercado acarreta em perdas substanciais ao incremento de políticas públicas, dado que não há por que imaginar que maior desorganização social signifique ganhos sociais. O traço irônico da projeção feita no documento fica na conta do acento dado à previsão de “boa” regulamentação dos mercados pelo Estado.

Está claro em seu depoimento que Lúcio preferiu acessar serviços públicos de saúde no mercado. O plano de saúde que lhe causara dor de cabeça se chocaria frontalmente com a regulamentação caótica da terceirização encampada pelo Estado brasileiro, responsável pela precarização da vida social de seu trabalhador. Mesmo da perspectiva governamental, a classe média não era uma, mas várias. E isso fica claro na citação. O que só torna a insistência numa definição unívoca de classe média ainda mais cruel, dadas as distâncias de suas camadas, seja cultural, seja economicamente. Contudo, há um substrato discursivo impregnando as ações desses grupos de classe média, a força da racionalidade neoliberal¹¹⁷. A transição da construção de uma identidade pelo trabalho para uma identidade de classe média parece

¹¹⁷ Tomo como referência aqui a obra conjunta de Laval e Dardot (2016): “[...] o neoliberalismo, antes de ser uma ideologia ou uma política econômica, é em primeiro lugar e fundamentalmente uma *racionalidade* e, como tal, tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas até a própria conduta dos governados. A racionalidade neoliberal tem como característica principal a generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação” (p.17, grifo do autor).

aprofundar o fosso social. A aderência ideológica da classe trabalhadora à lógica mercadológica faz-se presente num discurso pontuado de menções ao esforço pessoal, às qualidades individuais num ambiente competitivo.

Durante nossa conversa, Lúcio mantivera certa posição de altivez em relação ao relato que fazia de seu emprego. Menos talvez pela intenção de elogiá-lo e sim como um mecanismo de preservação do sentido de ascensão social e êxito de sua trajetória profissional, uma forma de dotar de sentido aquilo que comumente é expressão velada da violência econômica. Isso faz com que as dificuldades sejam relatadas como fatos pontuais, presentes em qualquer organização, não como inflexões autoritárias presentes uma estrutura econômica que se reproduz alimentando-se da precariedade das relações de trabalho. Dessa forma, Lúcio realça os aspectos mais subjetivos envolvidos nas decisões tomadas no ambiente laboral: “o diretor [...] gostava muito do meu trabalho, via o meu empenho, e aí surgiu [a vaga] e ele me deu essa oportunidade de ganhar mais pelo meu empenho” (Depoimento #7). Uma construção positiva que ressoava toda uma ideologia neoliberal do esforço pessoal, da dignidade do trabalho, da meritocracia. Esse aspecto é reforçado logo em seguida: “o que mudou pra mim foi que eu gosto de fazer o que faço. Eu disse: vou agradecer com o meu trabalho” (Depoimento #7).

O ciclo de ascensão profissional avançava para Lúcio no mesmo período com a conclusão de um curso superior na mesma instituição onde trabalhava através de empresa de terceirização. O novo mundo do trabalho que se abria para ele não deve ser minimizado. “Foi uma coisa nova pra mim porque nunca trabalhei como terceirizado, usava farda, hoje não uso porque é mais livre. Eu me senti importante”. (Depoimento #7). A necessidade de organizar um sentido de carreira, uma narrativa de trajetória profissional, é um elemento importante envolvido nos depoimentos desses trabalhadores. De alguma forma, essa narrativa funcionaria como uma garantia de estabilidade emocional, a qual, como vimos, torna-se bastante difícil de sustentar nas condições impostas ao trabalho terceirizado¹¹⁸. Para me apropriar das palavras de Richard Sennett (2014), narrar a carreira lhe dava “um senso de respeito próprio” (p.14).

¹¹⁸ Esse tema também é explorado pelo sociólogo alemão Ulrich Beck (2003) a partir de sua formulação teórica do conceito de sociedade de risco e suas consequências para a estabilidade política: “pleno emprego significa trabalho normal, no qual a pessoa aprende uma profissão e então, talvez com uma ou duas mudanças de profissão, exerce-a o resto da vida, uma ocupação que lhe dá a base da existência material. Hoje, pelo contrário, estamos às voltas com desenvolvimentos que, com a tecnologia da informática, revolucionam essa forma de trabalho. Uma das consequências é a flexibilização do trabalho, que o fragmenta em suas dimensões espacial, temporal e contratual, de modo que surgem cada vez mais pseudo-autônomos, empregos de 630 marcos, atividades temporalmente limitadas, empregos sem contrato, trabalho na zona cinzenta da economia informal – coisa que, aliás, ocorre em todos os níveis de qualificação possíveis, não só nos inferiores –, de modo que essas formas de ocupação questionam o princípio central sobre o qual a atividade profissional se apoiava até agora, especificamente a relativa segurança e a possibilidade de cálculo a longo prazo. Assim, o regime de risco passou a dominar também o centro da sociedade produtiva” (p. 161).

Uma visão mais positiva da trajetória profissional, construída a partir de um efetivo movimento de ascensão social, comporta, portanto, uma matriz subjetiva, representada na busca do trabalhador por certa estabilidade emocional apreendida no sentido de uma carreira, mas também é atravessada por um substrato ideológico capaz de fragmentar a apreensão de um sentido de totalidade dos processos de dominação e reprodução social e que passa pelo recalque da violência da desigualdade que auxilia no processo de dominação classista.

Quando Lúcio passa a narrar os aspectos mais vis do cotidiano da organização do trabalho, os elementos que estruturam essa narrativa tornam evidente como os espaços sociais não podem ser compreendidos em separado. O domínio do capital sobre a vida social projeta-se em totalidade. Não somente os atrasos salariais constantes, mas também os casos recorrentes de assédio moral, a violência simbólica contra o trabalhador subalterno, exercida por meio do mando, alimenta o sentimento de impotência e de desamparo, majorado muitas vezes pela ausência de uma representação sindical forte o suficiente para organizar resistência política.

A degradação das condições de trabalho corrói de alguma forma o próprio sentido de carreira, o qual cada vez mais parece ter atingido um limite. A abordagem positiva, traduzida num esforço por projetar uma narrativa exitosa, seguia-se rapidamente contrastada pelas agruras, dificuldades e bloqueios que a condição de “terceirizado” impunha, como se fossem dois polos. A carreira em positivo e a terceirização em negativo. Nesse sentido, quando o questiono sobre como sentia ser possível construir uma carreira como trabalhador da terceirização, Lúcio demonstra consciência dos limites:

Carreira? Como terceirizado você não tem espaço pra opinião, [...] o terceirizado, ele faz, executa. Teria que ser fora daqui e, por exemplo, [...] fazendo mestrado como servidor melhoraria, [...] como terceirizado não vai mudar em nada. Esse mestrado eu vou fazer pra procurar melhoria fora. Não aqui. (Depoimento #7)

De certo modo, a trajetória de Lúcio espelha em sentido contrário a trajetória de Vilma, cujo depoimento acompanhamos na introdução desse trabalho. Ambos iniciam suas experiências com terceirização em 2012. Contudo, se para ela o trabalho com prestação de serviço terceirizado se revestia de um sentido de queda, de desclassificação social, a partir da experiência do desemprego, para Lúcio, claramente, o movimento era de ascensão social. Trajetórias que se cruzam por caminhos diversos, mas possibilitadas pelo aprofundamento da política de terceirização para o setor público no período. Ainda assim, para ambos, a terceirização representaria um lugar de estagnação profissional.

6.2. A terceirização em seu labirinto

A terceirização no setor público apresenta resultados contraditórios quando medida pela régua ideológica do discurso da eficiência, da lógica gerencial, do ganho produtivo com a entrega dos serviços auxiliares ao exercício concorrencial do mercado, processo que Laval e Dardot (2016) chamaram de “mercadorização da instituição pública” (p.275). Porém, mostrava-se enormemente eficiente em cumprir seu objetivo não declarado: abrir espaços orçamentários (caso da previdência social, por exemplo), desvencilhar-se da gestão direta do aparelho de Estado, mas, sobretudo, desarticular a capacidade de mobilização política dos sindicatos de trabalhadores do serviço público. Sem dúvida, uma eficiência efetiva e duradoura em sentido político¹¹⁹.

A terceirização encampada pelo Estado era parte integrante da agenda de liberalização econômica num contexto de reforma liberal do Estado. Um princípio de controle fiscal, mas também um mecanismo de controle político. Discursivamente, um tráfico da linguagem econômica depositado no conceito de serviço público. Para seus defensores, o mercado saberia desempenhar melhor algumas funções “não típicas de Estado”, sobretudo se estas podem ser transacionadas na forma de mercadoria. A força de trabalho torna-se ela própria uma mercadoria cujo valor decorre do processo concorrencial de oferta e demanda. Dessa forma, a flexibilização da burocracia estatal mediante processos avançados de entrega de parte dos serviços públicos a empresas de terceirização funcionou enormemente como esforço de desmobilização classista, dada a redução acelerada do poder sindical.

¹¹⁹Matizo aqui, em algum grau, para a compreensão da terceirização no setor público brasileiro, a leitura feita por Laval e Dardot (2016) sobre a adoção pelo Estado do modelo empresarial de governo, consequência direta da “racionalidade” neoliberal. Afirmando os autores: “muito frequentemente esquecemos que o neoliberalismo não procura tanto a ‘retirada’ do Estado e ampliação dos domínios de acumulação do capital quanto a *transformação da ação pública*, tornando o Estado uma esfera que também é regida por regras de concorrência e submetida a exigências de eficácia semelhantes às aquelas a que se sujeitam as empresas privadas. O Estado foi reestruturado de duas maneiras que tendemos a confundir: de fora, com privatizações maciças de empresas públicas que põem fim ao ‘Estado produtor’, mas também de dentro, com a instauração de um Estado avaliador e regulador que mobiliza novos instrumentos de poder e, com eles, estrutura novas relações entre governo e sujeitos sociais” (p.272-273). A passagem se explica fortemente no contexto da crítica que fazem os autores a Polanyi e seu horizonte de resistência ao credo liberal via Estado. É claro que, em termos da compreensão da dinâmica da reprodução mundial do capital, insistir numa separação entre Estado e mercado pode oferecer de fato uma análise apenas parcial das contradições sociais inerentes ao crescimento econômico. Contudo, há uma dimensão reversa da ação política, no sentido do Estado ao mercado, sobretudo nas condições particulares de desenvolvimento histórico dos países periféricos, que importa na análise do fenômeno da terceirização. De fato, a terceirização no setor público brasileiro não é somente a retirada do Estado (aliás, a retirada estratégica do Estado reforça o papel do Estado no processo), assim como não é inteiramente uma transformação da ação pública. É em grande medida um movimento conservador e enquanto tal consegue torcer a lógica econômica para além do mercado de modo a fazê-la ajustada às necessidades de reprodução da desigualdade em plano local. Nesse sentido, o Estado configura-se também num agente político interessado em ir contra o mercado e, no limite, contra a própria racionalidade neoliberal.

No contexto de transformação ideológica do próprio conceito de serviço público, restaria então ao Estado tão somente a incumbência da regulação e da fiscalização dos processos de terceirização, entregues estes à lógica concorrencial mercadológica. Entretanto, se teoricamente tal movimento de “retirada” do Estado deveria significar o fortalecimento de um sistema de coparticipação com o mercado para a gestão “eficiente” do aparelho estatal, na prática, o que presenciamos é a manutenção de velhas fórmulas de exploração da desigualdade via mercado de trabalho. Um conjunto de práticas que corroem cada vez mais a já fragilizada rede de proteção social do trabalhador da terceirização. Muito dessa corrosão decorre justamente da incapacidade de o Estado prover uma adequada regulação, mas, sobretudo, de exercer seu papel de fiscalizador.

A seguir, exploro alguns desses aspectos revelados através dos depoimentos de seus trabalhadores.

6.2.1. *O avesso do avesso*

A afirmação é feita como um desabafo, mas de forma tranquila, quase resignada, quando a questiono sobre sua trajetória profissional. A fala, que não revela medo ou alguma preocupação com retaliações que possa vir a sofrer em seu trabalho, é emitida de um só fôlego, sem grandes pausas, e tão logo se inicia a gravação.

Eu cheguei aqui através de uma indicação para trabalhar como ferista na empresa de terceirização e eu não tenho vínculo nenhum com a empresa, estou aqui há quase dois anos, tirando férias em vários setores, todo mês é em um setor diferente e não tenho... não assinei contrato, não tenho carteira assinada, nem nada. Eu recebo vale-transporte, vale-alimentação e o salário mínimo (Depoimento #8).

Ela é Clara. Aos 38 anos, é sua primeira experiência de trabalho no espaço da administração pública. Antes, sua principal atividade profissional até ficar desempregada se concentrou no setor de varejo de roupas, “eu trabalhava como vendedora, com moda. A minha experiência maior foi com moda, com vendas de roupas multimarcas. Eu trabalhava em loja que vendia várias marcas” (Depoimento #8).

Dois pontos são centrais em seu depoimento: a afirmação de que trabalha sem carteira assinada e sua condição trabalhadora “ferista”. Da primeira, revelo surpresa com o fato de que possa subsistir esse tipo de relação trabalhista dentro do aparato estatal. Os limites do discurso da eficiência são mais uma vez testados. Da segunda, confesso meu desconhecimento inicial

do termo, ainda que seja ele mesmo quase que intuitivo. Ainda assim, a relação entre os dois elementos guarda algo de disruptivo. Ela mesma se apressa em esclarecer.

Ferista é substituir um terceirizado que precisa tirar férias, aí o ferista vai e tira as férias daquela pessoa que é terceirizada pela empresa. Só que a pessoa que é terceirizada ela tem carteira assinada, tudo direitinho, e o ferista não tem. Ele só recebe o valor num cheque, que não é em nome da empresa, é em nome de alguém, e a pessoa vai e desconta esse valor (Depoimento #8).

Diante de sua explicação, fico com a impressão de que se está em curso um processo de precarização dentro da precariedade. Em várias ocasiões, durante a pesquisa de campo, já havia tido a oportunidade de ouvir falar em trabalhador “ferista”. Porém, nunca imaginei que seu significado flertasse tão abertamente com a ilegalidade no seio do próprio Estado. O “ferista” ou o “folguista” são relações de trabalho previstas na legislação trabalhista, seja como contrato temporário, seja como contrato intermitente, forma mais recente de desregulamentação criada através pela Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, que modificou a CLT. Contudo, em ambas as modalidades, há resquícios mínimos de garantia de proteção social do trabalhador. O que parece inexistir na situação de Clara, uma vez que não há qualquer registro em carteira de trabalho. Em síntese, ao que parece, está-se diante de uma situação em que a condição de Clara no trabalho está um círculo abaixo do contrato intermitente, que está um círculo abaixo da terceirização, que está um círculo abaixo do Regime Jurídico Único (RJU). Um verdadeiro avesso do avesso do avesso.

O ano de aprovação da reforma trabalhista que instituiu a figura jurídica do contrato de trabalho intermitente, 2017, coincide com o período inicial de trabalho por Clara no UFS. Contudo, não é possível ter informações mais precisas sobre se há alguma forma de registro. “não tenho [como comprovar] porque não fica papel nenhum comigo. Fica tudo lá com eles” (Depoimento #8). Outra hipótese é que ela seja contabilizada na empresa como trabalhadora autônoma. No entanto, nada no depoimento de Clara permite se chegar a alguma conclusão. De qualquer modo, o fato inegável é que Clara, qualquer que seja o expediente que a empresa de terceirização utilize para se resguardar de eventual contencioso judicial, vê-se constrangida a assumir o risco de um trabalho sem garantias de proteção legal diante da situação de desemprego em que se encontrava.

Eu cheguei até aqui através de uma indicação de uma pessoa que é terceirizado. Ela é minha prima, ela trabalha aqui pela empresa terceirizada e ela me indicou porque eu tava sem trabalhar. Eu tava fazendo bico, faxina, me virando de qualquer jeito porque eu preciso ter uma renda, eu preciso ter um trabalho (Depoimento #8).

Começo a juntar as peças. A relação que ela faz entre a ausência de carteira assinada e o trabalho como “ferista” chama minha atenção para outros depoimentos que faziam menção à condição como uma espécie de rebaixamento. É o que se registra no depoimento de Lucas, 51 anos, outro trabalhador da terceirização prestando serviço à UFS. Após desentendimento com a chefia imediata, sua substituição é solicitada à empresa de terceirização. Segundo o próprio trabalhador, “a empresa pra até resolver esse problema e colocar outro, me tirou de recepcionista e me colocou como ferista [...] sem garantia de que ia ficar na empresa” (Depoimento #4). E concluiu, “eu saí do setor, mas fiquei como ferista pra esperar uma vaga, até me encaixar ou alguém sair” (Depoimento #4)¹²⁰. À época, tal situação me pareceu um procedimento eventual. Contudo, lembro de certo desconforto demonstrado por Lucas ao questioná-lo sobre as implicações trabalhistas daquela decisão e de como preferiu não entrar em detalhes.

Em outro momento, cheguei a conseguir marcar uma entrevista com uma trabalhadora que prestava esse tipo de serviço à empresa. Entretanto, ela frequentemente desmarcava. Segundo Clara, “ninguém conversa sobre isso. Eles são muitos sigilosos. As pessoas têm medo de perder a vaga e de não ganhar nada” (Depoimento #8). O que sugere uma existência bem mais recorrente de casos. É o que ocorreu com Catarina, outra trabalhadora da terceirização na UFS. No seu caso, a disponibilização para trabalhar como ferista vem enredada no contexto do relato de uma situação de assédio sexual recorrente praticado pela chefia de seu setor e que ela pede para não entrar em detalhes, uma vez que ainda é motivo de muito sofrimento emocional. Ainda assim, Catarina afirma que, após pedido direto da chefia, recebeu uma ligação da empresa, “um dia de domingo, que achei um desaforo, dizendo que lá não trabalhava mais” (Depoimento #5). Diante do arbítrio, “na empresa eu falei de assédio, que houve assédio” (Depoimento #5). Nesse momento, “não sei se foi a empresa ou a UFS que tentou me segurar, não sei se medo, não sei, porque realmente eu estava decidida a ir a fundo mesmo, de denunciar” (Depoimento #5), Catarina é posta na função de cobertura de férias de outros funcionários da empresa. “Eu fiquei como ferista durante um ano”, diz ela. Quando a questiono se achava que aquilo havia sido algum tipo de punição, ela é direta: “pra mim foi um tipo de punição” (Depoimento #5).

¹²⁰ Essa situação não parece ser uma exclusividade da UFS. Em reportagem do Jornal do Campus da Universidade de São Paulo (USP), para minha surpresa encontro relato que segue um mesmo padrão. Na matéria sobre funcionários da terceirização daquela instituição, podemos ler o seguinte: “hoje, Raquel é funcionária fixa do CDI, mas ficou dois anos na ‘reserva técnica’. Isso porque, quando trabalhava na Poli, diariamente passava por situações desconfortáveis com alunos. Por não tolerar desrespeito, Raquel reclamou com o supervisor e foi tirada do posto. Passou a ser “ferista”, ou seja, ela cobre as férias de colegas de trabalho”. Disponível em: <http://www.jornaldocampus.usp.br/index.php/2018/09/funcionarios-terceirizados-da-usp/>.

Durante a entrevista, Catarina ainda chama atenção para outro ponto importante para a compreensão desse “rebaixamento” a que são submetidos os trabalhadores considerados “problemáticos”. Manter o funcionário como ferista também significa não ter que demiti-lo sem justa causa, o que implicaria em despesa econômica, uma vez que a empresa está obrigada por lei a pagar multa de 40% sobre o montante recolhido ao FGTS. “Acho que [a empresa] queria era que eu cansasse e eu pedisse pra sair, pra eles poderem ficar com meus 40%” (Depoimento #5).

O que resta muito claro nesses relatos todos é como a forte desigualdade social alimenta estruturas consagradas de relações de força no mundo do trabalho, as quais são aproveitadas no processo de subcontratação de recursos humanos pelo mercado, tudo sob a legitimação do Estado. O circuito histórico pouco modifica sob o discurso da eficiência com o qual o Estado entrega sua gestão de pessoal ao mercado na suposição de que a lógica concorrencial aloca melhor os recursos escassos. A ausência de efetividade na fiscalização dos contratos de terceirização por parte do Estado é a face mais perversa do desamparo do trabalhador da terceirização. Mantém cativos os trabalhadores da violência exploratória da mercantilização da força de trabalho. Não é que o Estado não tenha mecanismos de fiscalização, afinal eles estão previstos em todos os contratos¹²¹.

Outro aspecto é ainda importante para a análise. A própria lógica do trabalhador ferista é contraindicativa de qualquer princípio de eficiência na gestão pública. Na condição de ferista, Clara dificilmente consegue aprender o serviço de cada setor num período curto de tempo. Esse aspecto é reforçado mais de uma vez em seu depoimento.

Como ferista, têm coisas que eu tenho que desempenhar e eu não tenho como porque eu sou ferista, porque eu não tenho acesso ao sistema do trabalho que tem que ser executado. Eu não posso ter acesso ao sistema. Eu não posso ter senha, que eu não tenho vínculo nenhum. Aí tem situações que eu não posso fazer nada, eu posso só fazer o quê, anotar recado, atender telefone, levar documentação... a parte mais burocrática, eu não posso executar (Depoimento #8).

É evidente que as perdas são tanto para ela, que deixa de se desenvolver profissionalmente, quanto para a própria organização do serviço público, que tem fluxo truncado. É nesse sentido que Clara afirma que “tem setores que não quer o ferista porque o ferista não vai poder executar o trabalho que tem que ser feito” (Depoimento #8).

¹²¹ A título de exemplo, observe-se que, em cartilha direcionada aos fiscais de contrato e publicada no próprio sítio eletrônico da UFS, está elencada dentre as obrigações passíveis de punição: “permitir que pessoa sem vínculo empregatício com a Contratada seja alocada aos serviços contratados” (p.11). Disponível em: <http://efiscon.ufs.br/pagina/21477-cartilha-do-fiscal>.

6.2.2. “Não vai me custar nada”

Um tema que se impôs naturalmente durante a pesquisa foi o da influência política-partidária sobre o recrutamento de trabalhadores para a terceirização. Frequentemente ouvi em conversas com esses funcionários a respeito da existência de cotas para preenchimento de vagas. Estas seriam distribuídas entre indicações da própria contratante e indicações da empresa. Dada a extensão do uso da terceirização na administração pública, garantir indicações para postos de trabalho passa a ser um mecanismo eficiente de construção de uma base eleitoral.

A indicação política para um cargo público historicamente foi no país um mecanismo de alargamento das bases eleitorais em termos clientelísticos. Contudo, a entrega de vastas áreas da administração pública ao mercado deu uma sobrevida à prática. O circuito era renovado pela presença de um novo ator social, a empresa interposta. A Constituição de 1988 havia apertado o cinto da entrada no serviço público sem concurso. Ao que tudo indica, com o processo de flexibilização da burocracia estatal antigos mecanismos de controle político são revitalizados. E isso tem pouca relação com qualquer ideia de “Estado mínimo”. Ao contrário, indica uma presença fortalecida do poder público, não seu enfraquecimento¹²².

Nesse sentido, penso que essa aliança Estado/mercado para o aprofundamento da terceirização responde por uma reação política ao poder de mobilização da classe trabalhadora. O controle político do Estado se exerce também pela baixa capacidade de fiscalização dos contratos de terceirização. Quanto mais pessoal a relação da sociedade com o

¹²² Insisto na analogia histórica da terceirização, apenas como chave analítica possível, com a tese de Victor Nunes Leal (2012) sobre a sobrevida do poder residual do fenômeno do coronelismo pela aliança com o poder público. Escreveu o autor: “o fortalecimento do poder público não tem sido, pois, acompanhado de correspondente enfraquecimento do ‘coronelismo’; tem, ao contrário, contribuído para consolidar o sistema, garantindo aos condutores da máquina oficial do Estado quinhão mais substancial na barganha que o configura. Os próprios instrumentos do poder constituído é que são utilizados, paradoxalmente, para rejuvenescer, segundo linhas partidárias, o poder privado residual dos ‘coronéis’, que assenta basicamente numa estrutura agrária em fase de notória decadência” (p.235-236). Não teria o poder privado residual do mercado diante de um contexto de pouco dinamismo concorrencial ganhado um “rejuvenescimento” com os diversos mecanismos de flexibilização do aparelho estatal? Lembremos que os surtos de crescimento econômico no Brasil possuem um componente de participação direta do Estado inquestionável. Nesse sentido, corroboro a avaliação feita por Nadya Araujo Guimarães (2009): “No Brasil, à diferença do que ocorreu nos Estados Unidos do pós-guerra e nos países da Europa Ocidental em seguida, as empresas de trabalho temporário encontraram seu nicho constitutivo não na demanda do setor empresarial, mas no atendimento a necessidades de pessoal por parte do Governo. Pressionado pelo controle sobre os gastos com a máquina administrativa que se segue ao Golpe Militar de 1964, e visando garantir a expansão de atividades burocráticas sem honrar o que era visto como as ‘regalias’ de que desfrutavam então os funcionários públicos, o executivo volta-se crescentemente para a terceirização” (p. 289-290). A passagem tem o mérito de particularizar o percurso da flexibilização no país, associando-o a limitações do mercado num contexto de mudança ideológica numa conjuntura de crise econômica.

poder público, maior o poder do Estado. A impessoalidade, como princípio constitucional abstrato, tende a se enfraquecer à medida de sua verticalização na estrutura social.

Como se pode imaginar, não é fácil encontrar um trabalhador que se disponha a dar um depoimento sobre o assunto. A única que aceitou falar abertamente sobre o tema foi Vilma. Ela deixa claro que conseguiu o emprego na UFS através de um vereador. “Eles não tinham nem como dizer não. É [indicação política] forte. Vamos dizer, ele tem vaga nessa empresa, ele tem 20%, é dele. Então a empresa não tem rejeição” (Depoimento #2). Aliás, Vilma não tem problema em identificar o nome de seu intermediário. Um quadro de um partido tradicional do espectro político de esquerda.

É claro que essas indicações têm seu preço, e Vilma está ciente disso. Quando a questiono se já se sentiu compelida a retribuir o “favor”, ela apenas responde: “Existe a gratidão, né? A gente acaba criando uma gratidão, entre aspas. Você diz: ‘ah, o pessoal me ajudou, não vai me custar nada votar nele’, vamos dizer assim” (Depoimento #2). Logo depois, faz questão de esclarecer: “mas não é nada forçado, é algo mental mesmo, você acaba dizendo, não tem porque não ajudar também” (Depoimento #2).

Nesse momento, interesse-me em saber como funciona esse mecanismo de cobrança, uma vez que, como ela afirma, nada seria ostensivo. Ela é novamente direta: “assim, tempo de eleição tem as reuniões que eles fazem entre políticos e aí manda os convites, quem puder aparecer” (Depoimento #2). Enfim, posso deduzir que não difere do padrão de denúncia que se pode ler na imprensa. Pergunto a ela se já participou de alguma dessas reuniões, então Vilma passa a expor melhor a retórica de pressão: “já compareci. Quando você chega lá, eles primeiro já jogam... eu lhe ajudei, né?” (Depoimento #2). E continua: “lá eles tentam mostrar que se ele se eleger, se você votar nele, se você conseguir mais voto, você vai ter o emprego, é mais garantido, né?” (Depoimento #2).

O que está narrado por Vilma é muito próximo de outro depoimento de uma trabalhadora da mesma instituição. Laís, 29 anos, está nesse emprego há seis anos e não é uma indicação política. Contudo, ela afirma com segurança: “eu conheço vários colegas indicados de políticos. Por exemplo, tem um vereador na região, aqui no ****, que é o endereço da empresa” (Depoimento #1). E apesar de não identificar o nome do político, completa: “esse vereador da região, a maioria dos funcionários que ele indicou foi da limpeza” (Depoimento #1). O mecanismo de pressão é o mesmo. “Recebemos um convite, informal, [...] nos convidando a participar de uma confraternização que aconteceria por parte da empresa e, na verdade, essa confraternização foi pra apresentar um político amigo do dono da empresa” (Depoimento #1).

O caráter informal descrito por Laís é esclarecido no próprio depoimento de Vilma: “eles primeiro mandam o folder, pelo Whatsapp, [relativo] ao encontro” (Depoimento #2). Mas, se Vilma afirma que não se sente pressionada e também não há uma formalização de convocação, então por que decidiu participar da reunião? “Eu fui porque... cria aquela expectativa, entendeu, de que você recebeu essa vaga, você tá mais protegida no emprego, então, você tem que comparecer, você tem que participar, entendeu?” (Depoimento #2). O sentido é muito evidente, porém demonstro interesse em conhecer o que é dito ou conversado nessas reuniões. Se há algo no sentido de relacionar o trabalho na empresa de terceirização com o ciclo eleitoral. Nesse ponto, Vilma é mais direta.

Eles dizem assim: “você tá no emprego por quê?”, “porque a gente entrou em contato com a empresa, a gente tem o conhecimento, então a gente conseguiu lhe colocar lá, então você saiu do desemprego e ficou empregada”, “mas caso eu perca, caso o pessoal do partido perca, o risco de você perder o emprego é grande”. “Enquanto eu tiver me elegendo, você tá mais garantido, se eu perco, você pode perder também” (Depoimento #2).

Ao final, fica cada vez mais evidente como a terceirização enquanto adesão do Estado à nova racionalidade neoliberal é alimentada por um conjunto de práticas históricas de exploração do trabalhador na base da pirâmide. Ao contrário do que prega a própria ideia de flexibilidade do trabalho como valor moderno no contexto da globalização financeira do mundo, o que presenciamos é a renovação de formas seculares de dependência do poder, econômico e político, do precariado urbano. Essa imersão renovada da classe trabalhadora em formas de dependência fica bem expressa quando Vilma afirma que, “depois que ele se elege, quem fica atrás deles é a pessoa que é colocada, caso haja um problema, caso um chefe queira tirar. Então, é o contrário. O eleitor que vai atrás dele” (Depoimento #2).

6.2.3. Crônica salarial

As queixas sobre atraso salarial foram recorrentes não somente no depoimento de Lúcio, como visto anteriormente, mas em todos os depoimentos de trabalhadores que prestavam serviço para a UFS. Pode-se questionar se não seria essa uma situação comum ao mercado de trabalho. Seria factível talvez à luz de um mercado autorregulado, exposto à sazonalidade, ao ciclo de negócios ou ajustes econômicos, mas não quando o Estado é o fiscal do contrato de prestação de serviços e seu principal pagador e beneficiário. Nesse caso, a ação do Estado também apresenta um comportamento dúbio, não somente em relação à responsabilidade subsidiária, mas à própria proteção do trabalho e do trabalhador.

No conjunto dos depoimentos colhidos nesta pesquisa, chama atenção que essa situação não se repetiu no caso dos depoimentos dos trabalhadores em terceirização que prestavam serviço para a Petrobras e para a Caixa Econômica Federal (CEF). O que não significa que não existam problemas idênticos naquelas empresas, eles apenas estão localizados em outro espectro. Ou seja, dentro da própria terceirização há gradação de *status* e importância estratégica, o que, por óbvio, implica em toda uma gama de violências distintas dentro da já presente precariedade estrutural da exploração econômica no capitalismo.

É o caso, por exemplo, da Petrobras. No depoimento oferecido por Roberta, fica patente essa distância. Roberta seria uma trabalhadora da terceirização “diferenciada”. Ela trabalha em laboratório de química. Um trabalho, portanto, mais especializado que ela acessa a partir de um curso técnico. Por conta disso, o grau de fiscalização sobre seu trabalho é maior, o que implicará também em contratos mais favoráveis, no sentido da fiscalização por parte da contratante. Dessa forma, Roberta não sofre com os constantes atrasos salariais, os quais, por sua vez, atingem outros setores da terceirização, sobretudo aqueles em que o trabalho manual ainda é essencial. Essa percepção está expressa na seguinte passagem de seu depoimento.

A gente vê sempre paralisação de pessoal, de grupos de terceirizados que realmente tem isso, tem atraso, mas, no laboratório, no setor que eu trabalhava isso não acontecia porque eles eram bem... é... bem rígidos em relação a isso, então eles ficavam no pé das empresas. Agora no setor de oficina, sonda, solda, era muito comum isso, pintura, era muito comum, e ter sempre greve, sempre paralisação deles por atraso de... por atraso de salário, atraso de vale-alimentação, vale-transporte, isso era bem comum. É bem comum! Inclusive teve algumas empresas que saíram dando calote nos funcionários (Depoimento #10)

A situação “privilegiada” de Roberta nessa questão serve para fixar ainda mais a compreensão da terceirização no setor público como atravessada pela história da construção de relações sociais estruturadas a partir da degradação do trabalho subalterno. Ora, os atrasos salariais para grupos profissionais específicos dentro da terceirização revestem-se muito mais do caráter de opção, de um projeto de sociabilidade, que uma decorrência de condições intrínsecas à atividade econômica. Ao que tudo indica, há mecanismos mais rígidos de fiscalização de contrato naquelas empresas, porém desde que do seu interesse. É o que revela Roberta: “essa questão trabalhista eles eram muito certinho. Inclusive, caso a empresa atrasasse até o depósito do FGTS, a Petrobras punia a empresa, dava multa à empresa” (Depoimento #10). Mas, então, por que ocorrem atrasos salariais em outros setores específicos da empresa? É o que questiono a Roberta.

Eu acho que seria mais o fiscal porque cada contrato tem um fiscal da Petrobras, então quem faz essa cobrança mais é o fiscal [...]. Como o laboratório era um trabalho mais específico, eu acho que na hora da licitação eles tinham mais... é...cuidado pra pegar uma empresa que realmente levasse o contrato até o final. E tem outras empresas que é [por exemplo] pintura, cargos mais baixos que eles não têm tanto cuidado (Depoimento #10)

Portanto, a terceirização levada a cabo pelo Estado brasileiro, no fundo, são várias terceirizações. E o processo econômico fornece seu conteúdo lógico, mas a forma é particular, atravessado pela história. Apenas reatualiza formas arraigadas de exploração do trabalho subalterno. No caso dos trabalhadores da terceirização da UFS, poderia se dizer que ocupam uma posição intermediária, no setor de serviços administrativos. Acima do trabalhador integralmente manual e abaixo da especialização técnica de algumas profissões. Para eles, o atraso salarial é um horizonte de instabilidade constante. Mas a crônica salarial é mais ampla.

Suas queixas se organizam basicamente em torno de três questões: 1) o atraso salarial em si mesmo, 2) os descontos sem fato determinado e 3) o uso de estratégias de redução salarial. Para todos esses casos, os entrevistados mostraram-se bastante conscientes de seus direitos, ainda que as falas revelem a ausência de amparo de uma organização classista mais forte. A convergência das críticas para os mesmos pontos indicam o tamanho do impacto na vida desses trabalhadores.

Previsto para ter seu pagamento efetuado até o quinto dia útil do mês, o atraso salarial na UFS é prática regular, não apenas em relação ao pagamento contratual, mas também nas garantias trabalhistas em mudança ou interrupção de contrato, como descrito por Lúcio.

A gente já recebeu salário dia 20, 25 do mês, sendo que o 5º dia útil é lá no início, naturalmente, e os três últimos salários, a rescisão, foi pago diretamente pela instituição porque a gente entrou com uma ação no Ministério Público. Aí o Procurador veio e mandou a UFS reter o dinheiro e pagar diretamente a gente (Depoimento #7)

Parece haver um padrão temporal nesses atrasos, o que se confirma no depoimento dado por Laís. Segundo ela, é comum a existência de atrasos de “20 dias ou mais”, sendo que “teve um mês mesmo que a gente recebeu... normalmente é pra gente receber no quinto dia útil, que seria assim, 7, 8, recebemos 29, 30” (Depoimento #1). Esse padrão de atraso com mais de uma semana aparece novamente quando pergunto a Vilma sobre o assunto. Questionada se há atrasos constantes, ela é taxativa, “todo mês. É pra receber no quinto dia útil, a gente recebe dia 20, 28, 17, nunca no dia” (Depoimento #2).

Ainda a respeito do assunto, Carlos lembra que “[a empresa] sempre faz pagamentos com atrasos, ela nunca paga dentro da data correta, dentro do quinto dia útil, ela nunca faz

esse pagamento, certo? Chegou a tempos que ela vinha pagar a gente dia 20, vinte do mês, mais de um meio do mês, né?” (Depoimento #3). É bom que se registre que nesses depoimentos a referência não se faz a apenas uma única empresa. Na verdade, várias empresas de terceirização prestam serviço à instituição e sobre todas elas há relato de atraso salarial como prática recorrente, sendo tão somente algumas mais frequentes nos atrasos que outras.

Por fim, encontraremos o mesmo padrão de resposta repetido no relato dado por Joana, 36 anos, e que trabalha para empresas de terceirização desde o ano de 2014. Segundo seu depoimento, “o salário não é pago no quinto dia útil como eles falam, há sempre atraso. Têm meses que chega a atrasar 15, 20 dias” (Depoimento #6). A recorrência e a convergência de informações chegam a impressionar.

Evidente que o impacto para esses trabalhadores, além do desrespeito óbvio à legislação trabalhista, é muito concreto e interfere no cotidiano e na organização da própria vida social dos mesmos. Além das dificuldades inerentes à condição de “terceirizado”, que limitam as possibilidades de projeção em longo prazo de um sentido de carreira profissional estável, a instabilidade decorrente dos constantes atrasos salariais desorganiza também a rotina familiar. Portanto, o processo de precarização é total, no sentido da desorganização da vida social do trabalhador. Um exemplo dessa instabilidade está é exposto por Vilma com clareza: “as contas têm data, então quando a gente chega a pagar a conta, a gente já tem cem reais de juros, já tem trinta no outro, já tem quarenta no outro. Então quando vem o próximo salário, as contas já não dá pra pagar mais” (Depoimento #2).

Desse ponto de vista, a desorganização orçamentária é mais punitiva para o trabalhador assalariado com baixo rendimento, sobretudo numa época em que há um considerável aumento da “financeirização do consumo popular” (BRAGA, 2012). O acesso ao crédito, facilitado ao máximo pelo mercado com o aval do Estado, força a fixação da racionalidade neoliberal para além do consumo tradicional das famílias e expõe, para me apropriar de uma construção teórica utilizada por Ruy Braga (2012), “a escassez de contrapartidas inerente à cidadania salarial pós-fordista” (p.217). Portanto, os impactos são mais cruéis com os trabalhadores da base, intuição exposta na fala de Catarina: “sempre houve [atraso]. [...] A [empresa] **** não era muito, mas a **** atrasou muito. Essa que eu já tô, já atrasou, não questão de mês, mas questão de oito dias. Isso é muito. Pra mim é muito, pra quem recebe salário mínimo” (Depoimento #5).

Outro ponto a ser observado é que todos demonstram conhecimento sobre seus direitos trabalhistas. A regra jurídica que prevê o pagamento dos salários até o 5º dia útil é invocado

em praticamente todas as entrevistas. A determinação legal está regulamentada desde 1989, por lei que alterou o Art. 459 da CLT de modo a incluir o prazo temporal do ciclo salarial. Portanto, diante desse abuso patronal, interesse-me em saber o porquê dos atrasos constantes.

A burla da lei trabalhista, para a maioria dos entrevistados, é culpa exclusiva da empresa de terceirização. Uma das alegações comuns é a de que o não repasse dos salários faria parte de uma estratégia financeira para capitalizar em cima do montante repassado pela contratante. De que forma? Há uma crença, exposta em alguns depoimentos, de que o dinheiro seria “aplicado” antes de ser repassado aos trabalhadores. É o que afirma Vilma, por exemplo. “Eles também tem mania de tá segurando pra dar juros, pra poder gerar mais juros pra eles, bota pra dar uma semana depois porque rende lucros pra eles, aquele dinheiro parado lá. Eu já ouvi até da própria empresa, do pessoal da contabilidade dizendo” (Depoimento #2). Contudo, essa é uma suposição difícil de comprovar. Ao ser questionado sobre esse tipo de afirmação, Lucas, apenas retruca: “eles vão dizer que deixaram de nos pagar porque depositaram na ciranda financeira? Nunca vão dizer isso, né?” (Depoimento #4). Logo em seguida acrescenta, como se buscasse dar maior credibilidade à afirmação: “eu vejo isso dos contabilistas, os amigos contabilistas de empresas. Dizem isso, que geralmente eles atrasam de propósito porque o dinheiro fica circulando pra poder ganhar mais em juros” (Depoimento #4)¹²³.

Ainda assim, mais importante para a análise construída aqui é o fato de que, por contrato, caberia à contratada oferecer garantias de compensação em caso de atraso do repasse. Essa informação também aparece ao longo das entrevistas. Dado o padrão das respostas, fica evidente que há entre os trabalhadores da terceirização algum tipo de articulação reivindicatória. Segundo o depoimento de Carlos, a justificativa para a constância dos atrasos dada pela empresa não se sustentaria, uma vez que

a empresa quando faz um contrato com a universidade, eles dizem, né, o contrato estipula que eles têm que ter uma caução pra poder suprir a falta de pagamento da universidade, de pelo menos três meses, mas quando acontece esses atrasos, eles justificam que eles já estão há bastante tempo sem receber da universidade, por isso que eles não fazem o repasse na data correta. Eles falam que a falta de pagamento é porque a universidade não faz o repasse pra eles (Depoimento #3).

¹²³ Esta pode não ser uma suposição infactível levando-se em consideração que o próprio ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (2015) a registrou em seus diários como se fosse uma prática corriqueira nas universidades: “o Estado estava casado com a inflação e as universidades também, por consequência. Então, elas utilizavam recursos próprios ou recursos sobranes de pessoal, por exemplo, para fazer aplicações financeiras, com as quais custeavam parte dos gastos da universidade” (CARDOSO, 2015, p.706). De fato, há inúmeros relatos dessa prática no contexto inflacionário dos anos 1980, o que talvez explique sua permanência no imaginário coletivo, o que não quer dizer que ainda não ocorra. Pelo contrário, não descartaria a permanência da prática nos dias atuais.

Na verdade, há, até onde pude apurar, uma exigência contratual de que a parte contratada apresente como garantia para eventuais problemas trabalhistas relativos a verba rescisória um percentual de 5% do valor total do contrato. De qualquer modo, seja de quem for a culpa pelos atrasos salariais, o fato concreto é que os danos causados recaem apenas sobre os trabalhadores da terceirização. E não fosse suficientemente abusivo ter sua programação mensal desestruturada, muitos ainda relatam situações recorrentes de desconto salarial sem comprovação. “Tem desconto às vezes que a gente não sabe nem de onde sai, que a gente tem que ficar questionando às vezes... eu digo até se humilhando pra que devolvam esses descontos” (Depoimento #1), afirma Laís. A denúncia é corroborada por Carlos.

Eles sempre descontam da gente. Isso é bem comum. [...] Então, eles descontam falta, que é comum, mas muitas vezes a falta não existe, [...] eu já provei isso. Uma vez eles descontaram do meu salário, dizendo que eu tinha faltado e eu fui atrás dele cobrar a retificação porque a gente tem nossos comprovantes (Depoimento #3).

Esse conjunto de práticas muitas vezes parecem estratégias utilizadas pelas empresas para testar os limites do arbítrio e minar a resistência do trabalhador. Pude observar como esses trabalhadores criam estratégias de autoproteção diante da ameaça de descontos salariais sem fato determinado. Cria-se um estado permanente de controle de presença para alguns desses trabalhadores, uma vez que o registro de ponto não parece ser mais suficiente. O mais grave é que, dessa forma, o ônus da prova recai sobre o trabalhador, o que é uma inversão perversa do ordenamento jurídico com o intuito de penalizar o trabalhador.

Outra prática deletéria à garantia de subsistência do trabalhador é da redução salarial sem rompimento do vínculo formal. Uma situação que beneficia a empresa, que não sofre os impactos do desligamento, e beneficia o órgão de Estado, que mantém ininterrupta a prestação de serviço sem precisar assumir responsabilidade subsidiária. Mais uma vez, resta evidente que o único que não se beneficia nessa transação é o trabalhador da terceirização. Essa é a principal reclamação estruturada por Laís.

“A gente migrou de contrato recentemente e tivemos uma redução de salário. Por exemplo, eu tive uma diminuição de 400 reais, de quase 400 reais. E a justificativa que nos deram, pela pessoa que é o responsável pelo contrato aqui na UFS, foi que ia diminuir o número de vagas e que para não ocorrer demissões ele teria que diminuir o salário pra que abarcasse todos que aqui estavam. E, na verdade, na prática, logo após a assinatura dos contratos a gente percebeu que não foi bem assim. Na verdade, eles criaram novas ocupações... na verdade, diminuiu nosso salário pra criar novas ocupações, ou seja, tirou ainda mais a pouca qualidade que tínhamos em relação a salário, pra colocar outras pessoas com qualidades [salariais] iguais ou piores. Então você percebe que também não tem um cuidado por parte da universidade” (Depoimento #1).

Também nesse caso, a discussão envolve sutilezas normativas, as quais são manipuladas astutamente para que a redução salarial não seja objeto de contencioso para o Estado e para a empresa. De fato, o princípio da irredutibilidade salarial é um direito trabalhista consagrado na tradição brasileira e previsto na Constituição de 1988, em seu Art. 7º, inciso VI. Porém, no mesmo trecho normativo em que se prevê a irredutibilidade, há também o mecanismo que a possibilita, na forma de uma condicionalidade: a não existência de Convenção ou Acordo Coletivo que a autorize. Ou seja, que o sindicato que representa os trabalhadores não feche acordo com a contratante.

Mas como um sindicato pode fechar acordo contra a vontade dos seus representados? É justamente nesse ponto que os efeitos da terceirização são mais duros e limitantes. A representação classista feita por sindicatos criados de cima para baixo, quase uma extensão das empresas do setor de terceirização. Dessa forma, os acordos são pré-estabelecidos e impostos aos trabalhadores na forma de ameaça de desemprego. Essa é a situação descrita de modo vívido por Vilma.

A gente recebia um valor x antigamente, então foram seis anos recebendo valor alto, e aí quando fez a licitação, e a mesma empresa ganhou, chamaram a gente e disseram, “vai baixar o salário”. Aí todo mundo perguntou, “mas não pode baixar o salário se não der demissão”. O certo seria demitir e assinar novamente com valor que eles queriam, mas não houve isso. Aí eles disseram, “olhe, a gente vai fazer um acordo com o sindicato de vocês, vocês vão assinar um documento dizendo que aceita baixar o salário ou vai embora”. Então, o salário saiu de R\$1.648,00, que era o que a gente recebia, pra R\$1.311,00. E aí todo mundo aceitou porque ou aceitava ou era mandado embora. E a reunião foi bem clara, dessa mesma forma, com essas mesmas palavras, do sindicato com o planejamento, o *****, que é o sindicato da gente, e *****, do planejamento da UFS (Depoimento #2).

Reside justamente nesse dispositivo o ardil mobilizado para garantir a redução salarial. Pressionar (melhor seria dizer ameaçar, não?) os trabalhadores através do sindicato para se chegar a um Acordo Coletivo. A julgar pelo depoimento dado por Vilma, essa foi solução encontrada pela UFS para que não houvesse interrupção de serviço. Chega-se a um acordo prévio com o sindicato e só então se comunica aos trabalhadores. Muda-se de contrato de prestação de serviços sem precisar “dar baixa” na carteira, o que envolveria despesa com pagamento de despesas trabalhistas. Laís mostra-se indignada com a condução do processo.

Legalmente nós não poderíamos diminuir salário. Houve uma troca de contrato, mas não houve uma troca de empresa, no meu caso. Eu sei que legalmente, pela CLT, eu não posso diminuir salário de um funcionário, eu só posso aumentar o salário. Então, criaram uma condição de diminuir o salário de todo mundo, sendo que isso é ilegal. Então, eu acredito que existe essa falta de sensibilidade, né, de compreender que, na verdade, existe uma lei e que muitas das vezes essa lei não é respeitada e uma delas é o salário (Depoimento #1).

A irredutibilidade está também amparada no Art. 468 da CLT, o qual prevê que, sem o consentimento mútuo das partes, não há determinação jurídica. É por isso que boa parte dos depoimentos a invocam. Talvez nada seja tão justo de interpretar sobre esses episódios do que a imagem verbal utilizada por Laís: “criaram uma condição”. Ou seja, criar a condição para a redução salarial sem anuência dos próprios trabalhadores significa criar a condição à revelia de seus interesses mais prementes.

A relação contratual clássica entre patrão e trabalhadores fazia da representação sindical um mecanismo de organização coletiva, um desdobramento da força identitária de classe. Na triangulação constitutiva da flexibilização das novas relações trabalhistas – Estado/mercado/trabalho –, há corrosão não apenas do poder dos sindicatos, mas da própria ideia de representação. O enfraquecimento da representação sindical, muitas vezes apenas uma fachada constituída pelas próprias empresas, é um dano irreparável no mundo do trabalho “pós-fordista” e coloca o trabalhador ainda mais distanciado de garantias de acordo coletivo conquistadas duramente. A novidade, no caso da terceirização no setor público, é a ligação quase simbiótica entre interesses de Estado e interesses de mercado, não porque disputem a oferta de serviços públicos, mas porque um se alimenta das “falhas” do outro. A “retirada” do Estado é antes aliança tática para a manutenção da ordem. Tudo isso está exposto quase que didaticamente por Laís.

“Quando houve a mudança de contrato, fomos chamados para uma reunião com o sindicato. O sindicato enviou um advogado para nos orientar e ele deixou bem claro e também muitos já sabiam que era ilegal essa redução de salário, inclusive eu, houve vários questionamentos em relação à redução e o advogado deixou claro que realmente era ilegal, mas ele se responsabilizou em conversar com algum representante do Ministério Público do Trabalho e nos trazer a resposta. Até hoje ele não nos deu nenhuma... nos apontou nenhuma solução quanto a isso. O sindicato é como se fosse um faz de conta mesmo. E aí ele disse que houve uma conversa com o Pró-Reitor que era responsável por essa... coloco assim... confecção de contrato, que também estava ciente que é ilegal porque muitos não iriam mudar de empresa... eu acredito que eles pensavam assim, que a empresa ia perder, então não teria problema nenhum, que eu ia mudar de empresa, eu poderia reduzir salário facilmente, mas isso não ocorreu, acho que fugiu dos planos dele. Acabou com a mesma empresa ganhando e a mesma empresa tendo que abarcar todos os funcionários que lá estavam, mas com redução de salário e eu não sei como isso vai se refletir futuramente, mas totalmente ilegal” (Depoimento #1).

Sua reflexão arguta lhe possibilita concluir: “na verdade, quem impôs a redução de salário foi a universidade porque quem cria o contrato é a universidade, a universidade sabia” (Depoimento #1). Como discordar? Vai ficando claro que, na sua verticalização na sociedade, nas condições práticas de acomodação às relações sociais, a terceirização no setor público guarda pouca correspondência com o discurso da eficiência que a sustentou.

6.2.4. *Desmobilização classista*

A ausência de efetividade na representação sindical para uma boa parte dos trabalhadores da terceirização foi outro tema que se impôs naturalmente durante a pesquisa. A corrosão da estabilidade emocional desses trabalhadores diante de sucessivas violências encontra na baixa eficácia sindical um agravante. De fato, não se trata da ausência de representação, uma vez que há muitos sindicatos atuando junto a diferentes segmentos da terceirização, mas de sua efetividade. Muitas das constantes reclamações a respeito do ferimento de garantias trabalhistas por parte das empresas estão atravessadas por certo sentimento de desamparo, o que aumenta a percepção do trabalhador da terceirização a respeito do desequilíbrio de forças diante dos poderes econômico e estatal. O modo como o problema é exposto por Laís torna-se ilustrativo.

“O sindicato não me representava. Por exemplo, toda vez que a gente tinha atraso de salário, o sindicato nunca se manifestou quanto a isso, nunca veio nos explicar o que tava acontecendo, como é que a gente deveria proceder. Não tinha nenhuma orientação, nem assistência por parte do sindicato” (Depoimento #1).

Como já discutido, o Estado frequentemente não cumpre seu papel de fiscalizador e regulador dos contratos de prestação de serviço e o mercado sente-se à vontade para aprofundar antigos mecanismos de exploração econômica da força de trabalho. Atrelado à crônica das dificuldades salariais, a ação coletiva sindical é vista por esses mesmos trabalhadores, então, como uma possibilidade real de se obter algum reequilíbrio de forças num ambiente em que tanto o Estado como o mercado são tomados como inimigos, contrários aos interesses dos trabalhadores.

Contudo, as condições de efetivação dessa representação têm sido particularmente difíceis no ambiente hostil da terceirização também no setor público. Sob o signo da fragmentação (do sentido de carreira, da capacidade de planejamento a longo prazo, da vida emocional do trabalhador), as condições de possibilidade da mobilização política via representação classista apresentam-se desgastadas. Poderia se dizer, como Ricardo Antunes (2015), que “a terceirização fragmenta ainda mais as possibilidade de ação e de consciência coletivas” (p.11). Tal fato se pronuncia de modo sensível no déficit crescente de representação sindical efetiva, mas também na tendência à “pulverização dos sindicatos”, fenômeno que se desenvolve concomitante ao avanço da própria terceirização. Tal diagnóstico se evidencia pelo fato de que “diferentes setores terceirizados vinculem-se a sindicatos diferenciados, [...]”.

Ou seja, além do fosso entre terceirizados e não-terceirizados, há também clivagens intraterceirizados (p.12). Quanto mais particulares os interesses, mais efetivos os mecanismos de legitimação econômica.

Esse contexto em que os embates sociais são diluídos na individualização, na crença do esforço pessoal, aprofunda ainda mais as dificuldades dessa massa de trabalhadores em projetar uma identidade classista. Portanto, a fragmentação da representação classista é também resultado das dificuldades dessa massa de trabalhadores em se enxergar como classe¹²⁴, o que por sua vez deita raiz na própria lógica da flexibilização das relações de trabalho da racionalidade neoliberal. No caso brasileiro, a situação talvez tenha sido mascarada com a retórica da inclusão pelo consumo que gravitava a ideia de ascensão da classe C no início da década de 2010. É como se o pertencimento à classe média fizesse declinar o sentido identitário de pertencimento à classe trabalhadora enquanto identidade coletiva de interesses políticos e organização comum contra a força da dominação econômica. Se o sentido da luta classista é uma apreensão instrumental da ascensão social, não há por que negar o êxito da terceirização no setor público.

Com tudo isso, o fato é que a terceirização implica numa radical sub-representação aliada às perdas de garantias trabalhistas históricas. As queixas contra a (ausência de) atuação dos sindicatos se sucedem em teor crítico mais ou menos idêntico em diferentes depoimentos. A insatisfação mira essencialmente o desamparo. É a compreensão, por exemplo, externada por Lúcio: “O sindicato que a gente tem, que existe, não faz diferença nenhuma. E eu tenho certeza que eu falo pela boca de todos. Porque a gente não vê ação, não vê convite pra participar de assembleia, não vê a presença deles aqui” (Depoimento #7). Também a fala de Joana se aproxima dessa avaliação: “já fui sim e não vi nenhum retorno de ser sindicalizada” (Depoimento #6). Outra queixa recorrente, e bastante factível, é a de que alguns sindicatos na verdade atuam mais próximos aos interesses patronais, numa espécie de conluio político. É o teor da afirmação feita por Vilma: “é fachada [o sindicato]. É uma faca de dois gumes. Ele se vende pra empresa, é uma troca de acordo entre eles dois também” (Depoimento #2).

Às vezes, esse sentimento de desamparo e de pouca efetividade da representação sindical se apresenta potencializado pelos constantes descontos salariais não autorizados e relativos à contribuição sindical ou à própria vinculação sindical indesejada. Fonte de queixas,

¹²⁴ Faço referência à conhecida passagem de “O dezoito de brumário” de Marx (2011) sobre os camponeses parceiros, correndo o risco inerente a toda analogia histórica: “na medida em que a identidade dos seus interesses não gera entre eles nenhum fator comum, nenhuma união nacional e nenhuma organização política, eles não constituem classe nenhuma. Por conseguinte, são incapazes de fazer valer os interesses da sua classe no seu próprio nome [...]. Eles não são capazes de representar a si mesmos, necessitando, portanto, ser representados” (p.143).

tais retiradas acabam gerando mais insatisfação para alguns trabalhadores, uma vez que não veem qualquer relação de benefício que possa trazer essa contribuição, vista tão somente como uma imposição de cima para baixo. É a situação descrita por Laís.

Eu era sindicalizada porque, na verdade, existia uma imposição da empresa, eu nunca quis pagar. Todo início de ano vinha um desconto na nossa folha, nosso contracheque, de uma contribuição salarial, fora aquela contribuição que a gente tem anualmente, que antes era obrigatória, agora não mais, já vinha o desconto logo no primeiro mês do ano. [...] Aí, diante desse desconto que eles já faziam inicialmente, eu teria que ir [...] no sindicato dizer que não tinha interesse [...]. Mas, veja, eu nunca solicitei ser sindicalizada. Mas não devolvia o que já tinha descontado. E outra, eu tinha que fazer isso anualmente. Todo início de ano já vinha o desconto. Eu alegava num certo ano que eu não queria, que eu não tinha autorizado, e no ano seguinte já vinha outro desconto (Depoimento #1).

Na passagem, temos dois aspectos subsidiários ao mesmo tema: a cobrança de mensalidade sindical e a cobrança de contribuição sindical, ambas sem anuência do trabalhador. O que se invoca na fala é o cumprimento do inciso V, Art. 8º, da Constituição Federal, de que ninguém será obrigado a filiar-se a sindicato nem manter-se filiado. Mas igualmente se questiona o recolhimento da própria contribuição sindical. Nesse caso, estamos diante de uma disputa normativa. É que, com a nova redação dada pela Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, para o Art. 582 da CLT, estabeleceu-se que o desconto da contribuição sindical deveria ser “prévia e expressamente” autorizado pelo trabalhador. A movimentação em torno da aprovação da referida lei no contexto do pós-derrubada do governo Dilma claramente apontava para o objetivo de enfraquecimento dos laços sindicais e consequentemente da capacidade de mobilização classista. Nesse sentido, o desenvolvimento de uma “consciência coletiva” se expressa no próprio debate hermenêutico que se sucede.

Após a aprovação da lei, muitas entidades sindicais buscaram no contencioso jurídico garantias de manutenção do desconto em folha baseado no princípio de representatividade sindical presente nos acordos e convenções coletivas. Com idas e vindas, o que se estabelecia era uma disputa pelo espírito da lei, o que, no fundo, sintetizava o espírito da época. Buscava-se de algum modo a revalidação jurídica da legitimidade perdida da mobilização coletiva dos trabalhadores, na forma da representação sindical ou maioria simples nas assembleias. O contencioso poderia até ser uma disputa social por financiamento operada por várias entidades sindicais, muitas das quais mais interessadas nos benefícios políticos decorrentes dessa sustentação financeira, mas, ideologicamente, a discussão se inseria num contexto maior. De certa forma, propugnava-se contra o princípio da individuação da ação trabalhista expresso na defesa do direito de decisão personalista do trabalhador. Ou seja, caberia tão somente ao

trabalhador, individualizado e empreendedor de si, escolhas econômicas oriundas do mundo do trabalho. As implicações dessa mudança ideológica incidem diretamente no sentido de mobilização classista.

Portanto, duas visões de mundo se confrontavam através do aparato estatal, forçando os limites jurídicos que definiriam a capacidade de mobilização dos trabalhadores. De um lado, o credo neoliberal a enfatizar a “responsabilidade” individual do trabalhador, enfraquecendo as disposições coletivas. Do outro, a resistência ao aprofundamento da precarização total do trabalho subalterno. Em 14 de maio de 2019, o CONALIS, Coordenadoria Nacional de Promoção da Liberdade Sindical, órgão do Ministério Público do Trabalho (MPT), emitiu a Nota Técnica nº 03, na qual discutia os impactos negativos da Medida Provisória nº 873/2019, publicada no bojo dos confrontos advindos da Lei nº 13.467/2017. A Nota interpelava a interpretação limitante do acordo e da convenção coletivas que o movimento de reação política estava construindo.

Em defesa da liberdade sindical e do respeito à autonomia privada coletiva inerente às atividades sindicais, a deliberação sobre os termos e condições da negociação coletiva, inclusive acerca de contribuições devidas pelos trabalhadores por ela abrangidos e respectivo desconto salarial, pode ser individual ou coletiva, extraída em assembleia geral convocada para esse fim, nos termos do art. 612 da CLT (MPT, 2019a, p. 4-5).

Amparado nas garantias históricas constituídas nas experiências nacional e internacional, uma das conclusões da Nota indica que “a cobrança do não associado abrangido pela negociação coletiva não viola a liberdade sindical negativa, pois não resulta em necessária ou obrigatória filiação ao sindicato, assegurado o direito de oposição” (MPT, 2019a, p.5). Levadas as reclamações ajuizadas na Justiça do Trabalho por entidades sindicais até o STF, a corte vinha decidindo sistematicamente contra decisões de instâncias inferiores no sentido de declarar válido o desconto em folha da Contribuição Sindical a partir de Acordo Coletivo.

Para além dos matizes jurídicos, resta evidente a existência de um duplo problema de representatividade: o enfraquecimento das possibilidades de mobilização classista via sindicato é um dado objetivo das relações precárias de trabalho no capitalismo financeiro, mas a própria legitimidade da representação sindical é colocada em questão por muitos trabalhadores. O dilema aparece na fala de Catarina: “se houvesse um sindicato que provasse que realmente quer trabalhar pela gente, valeria a pena” (Depoimento #5). Certamente esse não é um cenário ideal de mobilização por direitos.

Nesse sentido, não é incomum que grupos de trabalhadores da terceirização sejam “absorvidos” tanto formalmente quanto informalmente por sindicatos grandes, com maior capacidade de mobilização política. É um tipo de solidariedade que ajuda a mitigar uma representação sindical também precária. É o caso, por exemplo, da Petrobras. Como já vimos, no depoimento dado por Roberta os atrasos salariais apanham os grupos profissionais menos escolarizados, mas não aqueles mais especializados, o que parece ter impacto decisivo sobre a representação sindical.

A gente aqui na sede não era filiado, quem era filiado era o pessoal de Carmópolis, justamente eles se filiaram pra ter um apoio pra greve deles. Quando eles pensaram em fazer a greve, eles se filiaram, e o sindicato deu bastante apoio. É um sindicato forte. Acho que até por isso eles aumentaram o salário, teve muita negociação, e o sindicato é bem ativo (Depoimento #10)

Dois aspectos se sobressaem na fala de Roberta e devem ser ponderados. Em primeiro lugar, mesmo num cenário de crescente desmobilização classista imposto pela flexibilização das relações de trabalho, grupos de trabalhadores da terceirização mantêm-se minimamente organizados e reativos à política de espoliação econômica crescente. Segundo, formas de solidariedade classista subsistem em meio à “pulverização” sindical e à fragmentação classista e podem apontar um caminho de resistência.

6.3. A terceirização vista da base¹²⁵

Nesta seção, compilo relatos de trabalhadores com o objetivo de construir um painel descritivo de angústias e frustrações profissionais desenvolvidas no cotidiano do trabalho com a terceirização no setor público. É ao mesmo tempo um complemento e uma conclusão à discussão proposta no capítulo I sobre o peso ideológico do vocábulo “terceirizado”. Concentra-se, portanto, em apanhar as percepções mais subjetivas expostas nos depoimentos fornecidos para este trabalho sobre as condições objetivas do que é ser “terceirizado” e suas implicações na organização da vida social do trabalhador. Mais do que localizar esse trabalhador no contexto econômico mundial da flexibilização produtiva e da financeirização do capital, com todo processo de precarização que acarreta, busco localizar no componente particular, histórico, a estrutura da violência simbólica projetada sobre ele.

¹²⁵ O título desta seção faz referência à tese escrita por Pedro Herculano de Souza (2016) sobre a histórica concentração de renda no Brasil. Afirmava ele: “a desigualdade é diferente vista do topo” (p. 20). Referia-se à modulação teórica e metodológica que emerge “quando os ricos estão no centro das atenções” (p. 20). Poderia se dizer como ele que a terceirização é diferente vista da base.

Evidente que o estigma¹²⁶ que acompanha o uso desse vocábulo é apenas um sintoma de relações sociais historicamente sedimentadas. Ou seja, as violências decorrentes do modelo de dominação mediada pelo capital perpetradas no mundo do trabalho não devem ser consideradas “novas”. Nova é a linguagem econômica da terceirização e todo o discurso da eficiência que a circunda. Contudo, as bases de sua legitimação remetem a práticas arraigadas de desqualificação do trabalho subalterno, do trabalho manual, num país em que a desigualdade e o imobilismo social foram fortes elementos estruturantes da vida social.

Diferentemente da violência típica da dominação imediata presente no trabalho compulsório, a violência mediada ideologicamente pelo capital projeta novas formas de dominação cujo impacto sobre o trabalhador assume um conteúdo social já distinto. É que na sociedade neoliberal, onde as relações sociais são cada vez mais orientadas pela lógica da reprodução do capital, pela forma mercadoria, a mobilidade social é ideologicamente construída como uma possibilidade decorrente das forças de mercado. Assim, os bloqueios à ascensão social via mercado de trabalho, tanto quanto a forte desmobilização classista que as novas relações flexíveis de trabalho projetam sobre a massa de trabalhadores da terceirização, desorganizam a própria experiência social do trabalho.

A preservação de um sentido mínimo que seja de carreira profissional, uma perspectiva de longo prazo, ainda é um elemento central na construção dessa estabilidade emocional do trabalhador. A relação entre condições objetivas de organização do trabalho e recepção subjetiva do trabalhador se apresenta claramente no depoimento dado por Joana quando questionada sobre o uso do qualificativo “terceirizado”. A desqualificação constante do trabalho ameaça a própria capacidade de organização da vida pessoal.

É comum [ser identificado dessa forma], mas é algo que a gente não se sente bem quando falam isso. Sinto como se fosse inferior. [...] Chamou bastante atenção [...] a maneira como a pessoa falava, o jeito que a pessoa falava. É terceirizado, é? [...] Sentia como se você fosse ninguém ali, que você tá ali apenas ocupando espaço, [...] me causa bastante desconforto [...]. Acho que não tem necessidade de chamar terceirizada. [...] Então, é justamente em termos psicológicos que afeta, [...] meu esposo fala, isso tá lhe atrapalhando porque você tem capacidade de passar num concurso, [...] você fica botando isso na sua cabeça, se sentindo tão inferior e você não consegue as coisas. Você tem que parar de pensar nisso! (Depoimento #6)

¹²⁶ Utilizo o termo estigma sem guardar relação metodológica com o trabalho clássico de Erving Goffman (1988). Sua ênfase no desvio e no normal como condições teóricas de interpretação impõem uma abordagem sobre a construção da identidade do indivíduo que foge a esse trabalho. A rigor, a terceirização não é um desvio, não sendo factível que nessa relação socioeconômica o preconceito ocorra na forma apenas do contraste com o conceito de normalidade. Contudo, há um traço descritivo no estigmatizado que me ajudou a pensar as implicações do qualificativo “terceirizado” como um estigma e que está expresso pelo autor: “um indivíduo que poderia ter sido facilmente recebido na relação social cotidiana possui um traço que pode-se impor à atenção e afastar aqueles que ele encontra, destruindo a possibilidade de atenção para outros atributos seus (p.14).

Chama atenção que o horizonte do emprego público é invocado não apenas como um projeto de ascensão social e profissional, mas também como um fator de equilíbrio para a instabilidade inerente ao trabalho na terceirização. Com isso, buscava-se afastar o sentimento de desclassificação social presente na desqualificação do trabalho executado em ambiente burocrático, o qual descamba frequentemente para situações de assédio moral dada a forte hierarquização. Nesse sentido, a estabilidade profissional funcionaria como um garantidor da estabilidade emocional, mas também uma alternativa para escapar ao quadro crescente de violência simbólica potencializada na terceirização.

Tudo isso, projeta sobre o trabalhador da terceirização um lugar social bem localizado no mundo do trabalho. Essa construção está de alguma forma descrita por Laís.

Às vezes a gente acaba não levando muito a sério esse assédio moral pela condição que a gente tem de inferioridade. Então, eu sou terceirizada... parece que é uma coisa já internalizada, como se fosse assim, eu sou a única terceirizada do setor, eu sou a que... de direitos, eu coloco assim, eu sou a menos favorecida e eu acabo por precisar desse trabalho, me submetendo a coisas que não está dentro de minhas funções... [...] e eu acabo fazendo por esse sentimento de inferioridade, por aquela condição que eu tenho, ah, eu preciso, eu não tenho como questionar e se eu questionar eu posso perder a minha vaga aqui e eu acabo me submetendo (Depoimento #1).

A fragmentação da experiência do trabalho de alguma forma também desconstrói a linearidade narrativa da própria trajetória pessoal, marcada por cortes e interrupções, mas, sobretudo, pela desestabilização do próprio sentido de carreira. A identidade pessoal é cada vez mais uma construção exterior ao mundo do trabalho. Para Richard Sennett (2014), “as condições de tempo no novo capitalismo criaram um conflito entre caráter e experiência, a experiência do tempo desconjuntado ameaçando a capacidades das pessoas de transformar seus caracteres em narrativas sustentadas” (p.32). Sobre esse ponto ainda, chamaria atenção para o modo como Jacob Carlos Lima (2010) ponderou a respeito dos efeitos emocionais decorrentes da tendência à precarização do trabalho no atual estágio do capitalismo. Para ele, as consequências para o trabalhador estão definidas na forma da “desestruturação da existência e de suas estruturas temporais, tornando o futuro incerto e generalizando a insegurança como modo de vida” (p.19) ¹²⁷.

¹²⁷ Claro que essa desestruturação já estava presente no trabalho moderno de acumulação de capital, como lembrado por Marx (2016): “certa deformação física e espiritual é inseparável mesmo da divisão do trabalho na sociedade. Mas, como o período manufatureiro leva muito mais longe a divisão social do trabalho e também, com sua divisão peculiar, ataca o indivíduo em suas raízes vitais, é ele que primeiro fornece o material e o impulso para a patologia industrial” (p.418). A flexibilização do trabalho nesse início de século XXI parece apontar para um quadro ainda mais devastador para a integridade humana que aquele discutido por Marx no século XIX.

Insegurança e incerteza se tornam sentimentos predominantes desses relatos, cercando-os com certo tom de frustração. Claro que esse tom se torna mais acerbo à medida que alguns trabalhadores galgam “posições” sociais por conta de maior tempo de escolarização ou porque já atingiram certo “padrão” de vida anterior. A percepção de que os espaços para projeção profissional estão limitados e que o risco de desclassificação social é crescente maximizam o sentido de inadequação e de queda social. É o tom presente, por exemplo, no relato de Catarina, que antes do trabalho com empresa de terceirização chegara a construir uma carreira como professora de História do ensino básico.

Quando você para pra analisar seu potencial, várias vezes eu me pergunto por que é que eu ainda tô por aqui. [...] Acreditava que num mundo que você tá, num espaço que é de transformação, de educação, eu pensei que as coisas ampliassem, melhorassem, as pessoas percebessem. [...] Só tô aqui por falta de opção mesmo [...] aqui na UFS você não constrói carreira nenhuma, como terceirizado você não constrói carreira nenhuma, porque você não tem espaço aqui pra crescimento. [...] Caiu a ficha, né, que não é um espaço de crescimento, pelo menos pra terceirizado (Depoimento #5).

Essa situação de um trabalhador melhor qualificado no mercado, em geral com formação superior, não é incomum no boom da terceirização no setor público. Ela remete ao argumento de que historicamente a pouca absorção mercadológica dessa mão de obra dirigiu a política de emprego do Estado. Como já discutido, o crescimento vigoroso da terceirização na forma como encampada pelo Estado garantia a manutenção de um quadro histórico de absorção de mão de obra preservando determinados grupos profissionais. Em momento de crise econômica, tal opção acarreta um custo político.

À medida que o Estado se retirava da responsabilidade pela gestão de pessoal de categorias profissionais com menor exigência de qualificação aumentava a distância social dos trabalhadores, mesmo com formações idênticas. O trabalhador mais escolarizado que diante de um quadro de pouca inserção mercadológica aceita o trabalho de menor exigência é uma variável sociológica fundamental na compreensão da terceirização no setor público. Evidente que esse trabalhador apresentará maiores expectativas de ascensão social e de reconhecimento profissional. Maiores as expectativas, maior a frustração.

Contudo, insisto no fato de que a terceirização no espaço do aparelho estatal é mais impactante para seus trabalhadores já que há que se lidar com estruturas imóveis da burocracia. O contraste entre estratos faz revelar todo o caráter limitante do sentido de carreira. No setor público, inexistente a opção de ascensão profissional diante da necessidade de uma rígida organização burocrática. É a situação descrita por Vilma.

Uma vez fui reclamar no órgão maior, nesse caso a ****, e aí a resposta foi, “não, você só pode mudar de setor se seu chefe pedir”. Mas eu tô dizendo que eu tô sendo agredida, tô dizendo que eu tô sendo ofendida, tô dizendo que eu tô sendo topada, e eu não posso pedir pra sair? Por que eu vou perder o emprego? Não, o seu chefe tem que pedir pra você trocar! E aí você se sente com as mãos atadas, entendeu? [...] E a empresa diz, “ou você guenta e aguarda uma outra vaga, ou você sai”. Você não tem outra opção. [...] Dá um depressãozinha assim, porra, você estudou tanto [...] aí seu conhecimento fica jogado no ar (Depoimento #2).

No caso narrado, vários fatores se entrecruzam em torno do mesmo tema. No contexto da trajetória de Vilma, as referências a um caso de assédio sexual (“eu tô sendo topada”) são atravessadas pela frustração com a falta de reconhecimento profissional potencializada pela rigidez burocrática. É realmente um conjunto de relações de força em nada favorável a esse trabalhador da terceirização. A violência simbólica que se expressa na forma do assédio moral se alimenta da desqualificação histórica do trabalho subalterno no país, o que no caso da terceirização no setor público não guarda relação necessária com a formação do trabalhador, nem com sua origem ou *status* social. Está tão profundamente enraizado o preconceito que mesmo trabalhadores da terceirização que chegam a assumir cargos de comando não têm seu perfil modificado, ou seja, o qualificativo “terceirizado”, com todo o seu peso histórico, precede a identidade profissional. Naturalmente os custos emocionais para o trabalhador não devem ser minimizados. As palavras pronunciadas por Carlos resume o desconforto.

É como se a pessoa, pelo fato de ser terceirizado, né, essa palavra, terceirizada, como se a pessoa não fosse capaz, não sei, causa uma estranheza. Realmente, quando fala, “ah, tal pessoa é um terceirizado”. É como se fosse descartado, “ah, um descartável”, uma coisa desse tipo, entendeu? [...] não gosto do termo terceirizado, eu falo funcionário, não gosto, sinceramente, não gosto do termo, dessa nomenclatura, terceirizado, sabe? É como se fosse algo descartável. “Ah, hoje tá aqui, amanhã não tá, é um descartável”. Então pra mim causa... é... não gosto, realmente não gosto dessa palavra [...] eu acho que quando a pessoa fala que é um terceirizado, há uma desvalorização, há um subjulgamento, alguma coisa desse tipo, que faz com que você seja menor do que realmente você possa ser. A palavra terceirizado acho que remete a isso (Depoimento #3).

O elemento central dessa fala é que registra a confluência do geral e do particular, na forma do processo econômico e do processo político de constituição das relações sociais. Ser “descartável” é uma característica do regime de acumulação econômica do capitalismo, o qual faz uso do excedente de mão de obra pouco qualificada. O qualificativo “terceirizado” é uma síntese conceitual de ambos os processos, passado pelo filtro histórico. As situações de práticas de assédio moral ganham contornos quase naturais. Como lembrado por Roberta, “assédio moral a gente sofre diariamente. Só que é uma coisa mais velada e ninguém tem coragem de falar, até pela ameaça do emprego” (Depoimento #10).

A sombra permanente da desqualificação do trabalho e da desclassificação social torna-se um balizador do equilíbrio hierárquico no mundo do trabalho do setor público. Contudo, a percepção de que existe um bloqueio à ascensão social é tão ou mais determinante para o equilíbrio psíquico quanto o desgaste emocional com o trabalho. É nesse sentido que pondera Roberta: “você não se sente nem que tá fazendo um trabalho porque seu trabalho não é valorizado [...] então, você sabe que você não tem pra onde subir, o máximo é pra supervisão, não tinha mais pra onde ir” (Depoimento #10). Há um desequilíbrio entre o que lhe é exigido, cada vez mais, e a sensação de imobilidade.

Roberta é quase uma exceção ao padrão de alocação de mão de obra para a terceirização no setor público. O trabalho que presta à Petrobras através de empresa interposta lhe garantiu uma experiência profissional incontestável, certa estabilidade financeira e o exercício efetivo de sua qualificação, uma execução mais técnica do trabalho. E justamente essa experiência com o trabalho técnico em laboratório químico lhe possibilitou assumir a supervisão dos “terceirizados” do setor. O que, a rigor, só aumentou o descompasso entre a instabilidade inerente à terceirização e a cobrança demasiada sem o correspondente retorno financeiro, mas com custos emocionais bem claros.

Quando chegava no domingo eu já sabia que não ia dormir, já tava esperando a ligação. [...] Nunca cheguei a reclamar do trabalho em casa, mas [...] atrapalhava em alguns momentos. E sem contar a autoestima, né? Pessoalmente, a pessoa fica como se fosse escrava mesmo [...] acho que a escravidão moderna é a terceirização. Porque você se sente escravo, você não se sente no direito de falar o que você pensa, mesmo sendo certo, você fica com receio de falar, de perder o emprego, da pessoa cismar com sua cara e tem que tá fazendo muitas vezes o que ele quer, mesmo sendo errado, e muitos têm medo de falar (Depoimento #10).

As consequências são medidas concretamente na desorganização da vida social do trabalhador.

Eu faço tratamento há oito anos, eu faço tratamento, terapia, né, com psicólogo há oito anos pra... por causa da ansiedade, tal... ainda continuo fazendo, diminuí as sessões, agora eu faço uma vez por mês, antes eu fazia semanalmente, passei um tempo a fazer quinzenalmente, agora faço uma vez por mês só, pra a manutenção, porque a ansiedade é grande (Depoimento #10).

Lógico que esse tipo de cobrança não é exclusivo do trabalho na terceirização, mas uma característica das exigências produtivas do capitalismo tardio. Nem mesmo a instabilidade no emprego poderia ser alegada como característica de um modelo de flexibilização das relações de trabalho. Portanto, a particularidade da terceirização é aliar a

precariedade estrutural típica do trabalho no capitalismo com uma estrutura social que desqualifica o trabalho subalterno. O peso das cobranças desmedidas projeta tamanho impacto na vida emocional de Roberta que, mesmo diante da presença do desemprego, os sentimentos se tornam confusos: “o primeiro dia que fui demitida [...] foi um susto muito grande, mas foi a noite que eu dormi mais tranquila [...] era uma mistura de sentimentos, uma mistura de alívio e uma preocupação de dinheiro” (Depoimento#10).

O peso das relações sociais é incontornável. Para todos os efeitos, Roberta era e continuaria sendo uma “terceirizada”, não obstante exercesse trabalho análogo ao funcionário efetivo. Somente dessa forma podemos compreender que para Roberta o trabalho na terceirização se revista de um sentido de queda, de declínio social. A afirmação de que “a visão é realmente que terceirizado é inferior. Eles acham que terceirizado é inferior” (Depoimento#10), é um sentimento compartilhado entre os depoimentos colhidos aqui.

Por vezes, essa separação categorial entre “terceirizados” e funcionários, tão sobressalente na burocracia estatal, encontra expressão simbólica na própria conformação do espaço laboral. As divisões sociais ganham concretude no cotidiano do trabalho. A dicotomia inferior/superior, muito presente nesses depoimentos, aparece de forma surpreendente em uma das narrativas através do olhar atento para detalhe espacial e sua metáfora do próprio lugar social desse trabalhador.

Apesar dele [o terceirizado] tá trabalhando na mesma função [...] do funcionário, [...] ele era visto sempre como uma pessoa inferior. É tanto que [...] na agência que trabalhava, lá tinha um andar, eu já tinha três anos que trabalhava lá e nunca fui na parte superior. Era o banco, a agência normal. Na parte superior era mais habitação, era empresarial, que era grande também, fazia parte da agência, qualquer um podia ir. Eu, como era eu terceirizado, eu achava que o meu trabalho era só ir, entrar na minha sala e voltasse do trabalho. Só. Só fazia isso. Aí, quando foi um dia, houve um assalto lá, que eu fui parar lá, aí foi quando eu fui conhecer a parte de cima. (Depoimento #9).

Quem o narra é Antônio, 47 anos, trabalhador da terceirização da Caixa. A analogia construída por ele entre as restrições à mobilidade profissional, e consequentemente social, no novo mundo do trabalho e as restrições à mobilidade espacial, um restrição essencialmente ideológica, existente como violência naturalizada, é uma percepção sutil do lugar do trabalhador da terceirização no espaço social. Porém sua descrição do ocorrido é tão ou mais eficaz em capturar as tensões entre as categorias e suas implicações emocionais. Somente a contingência de um assalto à mão armada abriu-lhe as portas do andar de cima, permitiu-lhe o acesso ao espaço proibido socialmente. Entretanto, a realidade fria do trabalho na terceirização rapidamente recolocaria tudo em ordem como antes.

No outro dia, só foi trabalhar eu e minha colega. [...] Foi numa quinta, na sexta só foi trabalhar eu e ela. Aí o trabalho foi grande porque, como os caixas não foram, o banco ficou fechado um dia... foi numa quinta, né? A gente trabalhou... tinha tarefas que era pra ser feita por funcionário, mas o funcionário não foi, a gente fez. Não podia dizer nada, né? Tinha que fazer mesmo! [...] segunda-feira, quando eu cheguei lá, minha colega tava se acabando de chorar. Aí eu digo: “oh, o que foi que houve?” [...] foi porque o Superintendente da Caixa teve lá na agência, falou com todo mundo e não falou com ela. [...] Deu flores aos funcionários, falou com todos, [mas] não deu [a ela]. [...] A gente era [...] tratado como uma pessoa da limpeza. Não tinha valor nenhum. [...] Teve funcionários que passou semanas sem poder ir trabalhar e eu e ela teve que ir trabalhar no outro dia. Ninguém perguntou se a gente tava bem, nem nada. Mas como a gente tava numa classe, assim, inferior, tinha que aceitar tudo, né? (Depoimento #9).

Antônio prestou serviço para a Caixa entre os anos de 1996 e 2011. Entre os entrevistados é o que há mais tempo trabalha para empresas de terceirização. O que é indicativo de como em meados da década de 1990 essa modalidade de subcontratação já era fortemente absorvente de mão de obra menos qualificada. Suas queixas sobre a violência da exploração econômica não destoam do padrão presente em outros depoimentos. É o que revela afirmações como esta: “tinha dias que entrava sete [da noite] e saía seis horas da manhã do outro dia, mas não recebia hora extra. [...] Nunca questionei não [...] você não podia reclamar e correr o risco de botar pra fora” (Depoimento #9).

Seu desligamento da empresa estatal ironicamente ocorre num momento em que, diante dos recorrentes contenciosos na Justiça do Trabalho pedindo equiparação salarial, a Caixa modifica sua política de contratação de recursos humanos. Como lembrado por Antônio, “acabou a terceirização nesse setor porque ele era considerado uma atividade-fim. O banco acabou essa terceirização porque era considerado uma atividade-fim” (Depoimento #9). Ou seja, a controversa figura jurídica que separava teoricamente a *atividade-fim* da *atividade-meio* por muito tempo cumpriu aquilo a que se propunha afinal, servir de anteparo ideológico à precarização irrestrita que ameaçava, sobretudo, a classe média e suas corporações profissionais. Enquanto se restringisse à massa de trabalhadores menos qualificados não causaria espanto, tão naturalizada a desigualdade no país. Entre a base e o topo, extremos da concentração de renda, a terceirização no setor público brasileiro legitimava-se no meio da pirâmide.

Contraditoriamente é também o momento histórico em que a terceirização explode na esteira do “ensaio desenvolvimentista” aprofundado no governo Dilma (SINGER, 2018). A retomada do investimento estatal significa igualmente retomada dos concursos públicos, o que servirá de desafogo para grupos mais escolarizados, mas com pouca absorção pelo mercado. Correndo na direção contrária, a terceirização no setor público era uma eficaz política de

emprego. Quando a crise econômica chegasse, sucedida por uma crise política, quem seriam os primeiros afetados?

Tão logo fora demitido, Antônio rapidamente se movimenta para tentar garantir algum direito ao longo desses quinze anos. “Eu coloquei na justiça [...] pedi equiparação salarial. Como eu fazia uma atividade semelhante ao do funcionário, eu pedi equiparação” (Depoimento #9).

foi até advogado que instruiu a gente [...] ele disse que como era uma atividade-fim, feita por um prestador, que era a mesma atividade de um funcionário, aí a gente tinha direito pela justiça, aí todo mundo colocou na justiça, mas que eu saiba só ganharam, de uns vinte, mais ou menos, só ganharam dois (Depoimento #9).

A causa se arrastou por longos oito anos e não garantiu a Antônio nenhum ressarcimento financeiro pelos anos trabalhados para a Caixa. Uma dessas “ganhadoras” foi aquela sua colega de trabalho com quem dividia o setor no dia do assalto.

Na causa dela, ela colocou o assalto que a gente teve. Ela disse que a gente ficou com sequelas, que fica mesmo, você fica assustado um tempo né? [...] Eu soube que ela ganhou a causa, mas ela ganhou porque ela alegou isso, que teve esse assalto que a gente sofreu. Eu não aleguei (Depoimento #9).

A atividade exercida no ambiente da burocracia estatal pelo trabalhador da terceirização não põe problemas novos em relação à própria precariedade do trabalho sob a lógica do capital, mas os problemas parecem ser potencializados pela rigidez da hierarquia. Portanto, penso que relacionar a análise das características estruturais que organizam o trabalho no setor público à percepção subjetiva do trabalhador da terceirização é um recurso analítico que possibilita uma visão de totalidade do processo de precarização a que estão submetidos, preservando, assim, a ligação entre o mundo do trabalho e sua (des)continuidade na vida social. Aliás, não é outra a perspectiva proposta por Ricardo Antunes (2009).

Uma vida cheia de sentido *fora* do trabalho supõe uma vida dotada de sentido *dentro* do trabalho. [...] uma vida desprovida de sentido no trabalho é *incompatível* com uma vida cheia de sentido fora do trabalho. Em alguma medida, a esfera do trabalho estará *maculada* pela *desejetivação* que se dá no interior da vida laborativa (p.173, grifos do autor).

7. CONCLUSÃO

laissez faire/sauve qui peut!
(José Paulo Paes, **Do credo neoliberal**)

Este trabalho começou a ser gestado ainda no ano de 2015, em meio às turbulências políticas e econômicas que levariam à derrubada do governo Dilma e abririam caminho para a aprovação da terceirização irrestrita. Desde aquele momento, com a ascensão de um reacionarismo político travestido de discurso conservador, a terceirização talvez tenha perdido certo “protagonismo” diante da inflexão capitalista em direção à adoção de mecanismos mais radicais de redução de custo capazes sobrepujar as garantias legais que fornecem ao trabalhador o mínimo de dignidade, como o trabalho intermitente ou o trabalho por aplicativos. A *uberização* é o futuro que chegou. Ainda assim, a terceirização não dá mostras de arrefecimento. Muito pelo contrário. A centralidade assumida nas últimas décadas por essa relação de trabalho (centralidade que se constrói tanto em termos numéricos quanto estruturais) no mercado de trabalho brasileiro a torna uma presença incontornável no debate político atual.

Desde seu início, este trabalho procurava responder a uma pergunta formulada de modo despretensioso e suscitada no momento em que as propostas de terceirização total retornavam à pauta do Congresso pelas mãos da oposição ao governo Dilma. Em abril de 2015, diante de uma forte mobilização conjunta de sindicatos, partidos e movimentos sociais contrários à ampliação da terceirização para atingir qualquer área profissional, a seguinte pergunta me ocorria: por que a terceirização concentrada nas chamadas *atividades-meio* tivera na história recente do país um processo tão exitoso no setor público a ponto de ter sua existência já ser pouco questionada?

É claro que, desde há muito, a terceirização é objeto de importantes estudos e pesquisas sobre o trabalho no mundo contemporâneo e suas consequências sociais, como também de oposição e manifestações políticas organizadas. Contudo, minha experiência como parte do corpo burocrático estatal, um ambiente onde a presença de trabalhadores da terceirização é decisiva, apontava para um quadro ideológico distinto. Lembrando Bourdieu (2014), tratava-se de compreender como “a história [...] torna impensáveis os possíveis” (p.168). Ou seja, a terceirização havia se tornado uma instituição exitosa no sentido de que já não pensamos o seu contrário. O que presenciava cotidianamente era uma naturalização tamanha da lógica da precarização que questioná-la possuía um quê de ingenuidade.

A essa pergunta inicial, imediatamente decorria outra. Por que a mobilização opositiva era mais organizada e efetiva quando a lógica flexibilizante ameaçava atingir as categorias profissionais mais “qualificadas”, aquelas identificadas genericamente como *atividades-fim*? Por que não houvera mobilização com a mesma intensidade enquanto a terceirização atingia apenas os trabalhadores menos “qualificados”, aqueles identificados com as atividades de apoio ou *atividades-meio*? A justa indignação com a possibilidade de uma terceirização total mal encobria o fato de que o fenômeno já nos rondava há muito sem que causasse estranhamento. Percebia uma tranquila resignação com a presença da massa de trabalhadores da terceirização mesmo por parte daquelas consciências mais “progressistas” sempre prontas a defender o caráter público do Estado. Uma tranquilidade por vezes cômoda dos que se reconhecem em posição diferenciada, dos que não correm os riscos da desclassificação social. Mais espantoso até. Via frequentemente os “de cima”, aqueles com posição de mando, reproduzir a lógica da desqualificação do trabalhador da terceirização, a mesma violência simbólica com que historicamente fora tratado os “de baixo”, o trabalho subalterno.

A esse questionamento inicial, encontrava respostas mais ou menos padronizadas que davam conta da impossibilidade de fazer retroceder o processo de flexibilização que tornara a terceirização no setor público um recurso já imprescindível aos governos de plantão. Não há por que descrer do fundamento econômico por trás de sua utilização, ou seja, como um efetivo mecanismo de redução de custos tanto para o patronato quanto para o Estado. No mercado interno esse mecanismo tem-se mostrado resiliente. Por exemplo, Marcio Pochmann (2017) chama atenção para o fato de que “o custo do trabalho industrial na China se tornou quase 15% superior ao do Brasil. Antes da terceirização, o custo do trabalho chinês equivalia a apenas um quinto do brasileiro” (p.10).

Contudo, essa resposta sempre me pareceu parcial para o caso da terceirização adotada pelo Estado. No Brasil, a redução dos custos do trabalho no setor público é uma variável dependente da maior ou menor restrição à terceirização. Em síntese, dependente da separação categorial *atividade-fim* e *atividade-meio*. É assim também no setor privado, de forma ainda mais contundente. Daí a força com que o patronato apressou-se na derrubada do governo Dilma.

Ao tornar a terceirização generalizada, ampliando das atividades-meio para as finalísticas, o deslocamento dos empregos do segmento interno tende a ser ainda mais poderoso. Com isso o mercado geral de trabalho torna-se superlativo, rebaixando as condições e relações de trabalho que desde a década de 1950 foram sendo desenvolvidas no país pela expansão do segmento interno de contratação de mão de obra (POCHMANN, 2017, p.10).

O movimento regressivo no mundo do trabalho se sustentava teoricamente como estratégia econômica. O deslocamento dos custos do segmento interno das empresas para o mercado geral de trabalho operava dentro dos limites da separação categorial *atividade-fim* e *atividade-meio*. Trocando em miúdos, aprofundava a desigualdade pela precarização das garantias trabalhistas. Porém, mantinha intacto o regime desigualitário das ocupações profissionais que fazia incidir sobre a base da pirâmide todo o peso da manutenção desse sistema. No setor público, tal lógica econômica estava longe de ser evidente. A redução de custos para o Estado, enquanto controle fiscal de caráter macroeconômico, era uma variável dependente da separação categorial, com maior força ideológica talvez, uma vez que seus grupos profissionais estavam melhor organizados politicamente. Ou seja, a pressão de determinadas guildas corporativas era capaz de desestabilizar o governo.

Com isso, havia necessidade de ampliar o escopo analítico do trabalho para compreender como a terceirização se legitimava em sua prática. Começou a ficar evidente para mim que essa separação categorial, capaz de conter parcialmente o processo ríspido de precarização do trabalho, atendia bem aos anseios daquela parte da classe média tradicional que encontrava no emprego público uma alternativa a um mercado de trabalho cujo rendimento médio é baixo justamente por conta de uma estrutura montada para reproduzir a desigualdade sem desarticular o sistema. Os conceitos de *atividade-fim* e de classe média sempre me pareceram estabelecer uma relação natural, ainda que complexa, no mercado de trabalho brasileiro. Em resumo, percebi que aquelas profissões mais associadas à classe média (no fim, um fator de estabilidade política) se posicionavam como um fiador da terceirização.

Daí minha escolha por retornar à história. Sentia necessidade de embeber minha interpretação da terceirização no setor público das particularidades de nossa formação histórica. Considero que a estruturação do mercado de trabalho brasileiro, usufruindo de uma profunda desigualdade social traduzida no excedente de mão de obra barata e uma renitente desqualificação do trabalho subalterno, é um importante demarcador analítico para a compreensão da terceirização no país. Assim, intuía, naquele momento, que essa separação categorial, tão presente no mundo do trabalho brasileiro, deveria ser uma chave interpretativa, sem a qual minha pesquisa não conseguiria acessar o sentido de determinadas práticas de exploração do trabalho, que não eram apenas econômicas, mas guardavam um sentido histórico claro.

Era uma avaliação inicial de contexto a partir de uma experiência profissional muito pessoal cuja subjetividade precisava transformar num problema sociológico objetivo. Este se apresentava na forma da análise dos dados relativos ao crescimento da terceirização nos

governos do PT. Abria-se para mim o que parecia ser uma contradição. A expansão do Estado no período, com consequente aumento no número efetivo de servidores públicos, não contraditava com o avanço da terceirização, que seguia sua curva ascendente. Ou seja, se a redução de custos, o controle fiscal, era uma justificativa para a flexibilização da burocracia estatal, seu impacto não se refletia na diminuição do quadro efetivo.

Dessa leitura, propunha no trabalho o desenvolvimento da hipótese de que a utilização intensiva da terceirização pelo Estado brasileiro a partir da década de 1990 funcionara, não só, mas também, como uma possibilidade de abertura de espaços orçamentários que garantissem a manutenção de uma histórica política de emprego público voltada, sobretudo, à classe média. Dessa forma, buscava atar as duas pontas do problema: uma compreensão da ocupação profissional da classe média no mercado de trabalho e a fundamentação ideológica da categoria jurídico-política *atividade-fim*.

Tenho consciência de que esse trabalho é apenas uma interpretação possível sobre a terceirização dentre outras tantas possibilidades analíticas. É um esforço de síntese que se impôs a mim pela dimensão histórica tomada pelo objeto de pesquisa. Como qualquer síntese, pode incorrer em reducionismos delicados. Espero, contudo, que não comprometam o esforço analítico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABAG – Associação Brasileira do Agronegócio. **Petição Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 324)**. 22 de agosto de 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4620584>. Acesso em: 23/10/2019.

ABREU, Marcelo de Paiva; LAGO, Luiz Aranha Correa. A economia brasileira no Império, 1822-1889. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2º ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p. 01-28.

ABREU, Marcelo de Paiva; WERNECK, Rogério L. F. Estabilização, abertura e privatização, 1990-1994. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2º ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p.313-330.

ADORNO, Sérgio. **Os aprendizes do poder**: o bacharelismo liberal na política brasileira. 2º ed. São Paulo: EDUSP, 2019.

ALENCAR, José de. **Discursos parlamentares**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1977.

ALMEIDA, Mansueto. Estrutura do gasto público no Brasil: evolução histórica e desafios. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Org.). **A Reforma Esquecida**: orçamento, gestão pública e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. p. 81-177.

ANTUNES, Ricardo. A sociedade da terceirização total. In: **Revista da ABET**, vol. 14, nº 01, janeiro-junho de 2015, p. 06-14. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/abet/article/view/25698>. Acesso em: 21/11/2019.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2º ed. São Paulo: Boitempo, 2009.

ANTUNES, Ricardo; DRUCK, Graça. A terceirização como regra? **Revista TST**. Brasília, v.79, n.04, p.214-231, out/dez, 2013. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/55995> Acesso em: 20/10/2015.

ARIDA, Persio (Org.). **Dívida externa, recessão e ajuste estrutural**: o Brasil diante da crise. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

ASSIS, Machado de. **Obra completa**. 2º ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Aguilar, 2008. (volume 2)

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 3º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo**: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Volume 1, síntese, 2017. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>. Acesso em: 11/10/2019.

BARBOSA, Alexandre de Freitas. O mercado de trabalho: uma perspectiva de longa duração. *In: Estudos Avançados*. Vol. 30, nº 87, São Paulo mai./ago. 2016, p. 07-28.

_____. **A formação do mercado de trabalho no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2008.

BARRETO, Lima. **Toda crônica**. Org. de Beatriz Resende e Rachel Valença. Rio de Janeiro: Agir, 2004. Vol. 1 (1890-1919).

BECK, Ulrich. **A Europa alemã: a crise do euro e as novas perspectivas do poder**. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

_____. **Liberdade ou capitalismo**: Ulrich Beck conversa com Johannes Willms. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

BIAVASCHI, Magda Barros; TEIXEIRA, Marilane Oliveira. A terceirização e seu dinâmico processo de regulamentação no Brasil: limites e possibilidades. *In: Revista da ABET*, vol. 14, nº 1, p. 37-61, jan/jun de 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/abet/article/view/25700/13876>. Acesso em: 21/11/2019.

BIAVASCHI, Magda Barros; DROPPA Alisson. A dinâmica da regulação da terceirização no Brasil: as súmulas do Tribunal Superior do Trabalho, os projetos de lei e as decisões do Supremo tribunal Federal. *In: Política & Trabalho: Revista de Ciências Sociais*, nº 41, p.121-145, outubro de 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/politicaetrabalho/article/view/21273>. Acesso em: 21/11/2019.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5º ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Ève. **O novo espírito do capitalismo**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2009.

BORSANI, Hugo. Relações entre política e economia: Teoria da Escolha Pública. *In: ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro (Org.). Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p.103-125.

BOURDIEU, Pierre. A opinião pública não existe. *In: Questões de Sociologia*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2019, p. 210-221.

_____. **Sobre o Estado**. Cursos no Collège de France (1989-92). São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

_____. **A distinção: crítica social do julgamento**. São Paulo: EDUSP; Porto Alegre, RS: ZOUK, 2008.

_____. O campo econômico. *In: Revista Política & Sociedade*, Florianópolis, nº 06, abril de 2005, p.15-57.

_____. Modos de dominação. *In: A produção da crença: contribuição para uma economia dos bens simbólicos*. São Paulo: ZOUK, 2002, p.193-219.

BRAGA, Ruy. **A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista**. São Paulo: Boitempo: USP, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 2012.

BRASIL. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública, Vol. 21, n. 249, janeiro de 2017. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/BEP>. Acesso em: 06/09/2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 10/09/2018.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 07/11/2017.

BRASIL. **Relatório e Pareceres prévios sobre as contas do governo da República: exercício de 2000**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2001. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas2000.pdf. Acesso em: 22/03/2018.

BRASIL. **A Política de Recursos Humanos na Gestão FHC**. Ministério Do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: MP/SEGES, 2002.

BRASIL. **Comissão para definição da classe média no Brasil (Relatório)**. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), 2012a.

BRASIL. **Vozes da classe média**. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), 2012b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. 2º ed. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 2011.

_____. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. *In: MEDEIROS, Paulo César; LEVY, Evelyn (Org.). Novos caminhos da gestão pública. Olhares e dilemas*. Rio de Janeiro: Qualitymark; Brasília: CONSAD, 2009, p.03-44.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado *In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7º Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, p.21-38.

_____. **A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira**. Brasília: ENAP, 2001. (Texto para discussão 1)

_____. **A administração pública gerencial**: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília: MARE/ENAP, 1996. (Texto para discussão 9)

BRIDI, Maria Aparecida; BRAGA, Ruy; SANTANA, Marco Aurélio. Sociologia do Trabalho no Brasil hoje: balanço e perspectivas. In: **Revista Brasileira de Sociologia**, vol.6, nº12, janeiro/abril de 2018, p. 42-64. Disponível em: <http://www.sbsociologia.com.br/rbsociologia/index.php/rbs/article/view/341>. Acesso em: 14/03/2018.

CAIXA abre caminho para contratar bancários terceirizados. **Revista Exame**. 2017. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/negocios/caixa-abre-caminho-para-contratar-bancarios-terceirizados/>. Acesso em: 16/10/2019.

CAMPOS, André Gambier. Impactos da Terceirização sobre remuneração do trabalho no Brasil: novas evidências para o debate. **Texto para discussão**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

CANDIDO, Antonio. **Um funcionário da monarquia**. Ensaio sobre o segundo escalão. 2º ed. Rio de Janeiro: Ouro sobre Azul, 2007.

_____. Prefácio. In: MICELI, Sergio. **Intelectuais à brasileira**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 71-75.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1970**. 3º ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

CAPETTI, Pedro. País não cria vagas com ganhos acima de 2 salários mínimos há 14 anos. **O Globo**, Rio de Janeiro, 25 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/pais-nao-cria-vagas-com-ganhos-acima-de-2-salarios-minimos-ha-14-anos-24211895>. Acesso em: 27/01/2020.

CARDOSO, Adalberto. **A construção da sociedade do trabalho no Brasil**. Uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades. 2º ed. Rio de Janeiro: Amazon, 2019. Disponível em: <http://abet-trabalho.org.br/wp-content/uploads/2019/01/A-Construcao-da-Sociedade-do-Trabalho-no-Brasil-Uma-investigacao-sobre-a-persistencia-secular-das-desigualdades.pdf>. Acesso em: 11/12/2019.

_____. Escravidão e sociabilidade capitalista: um ensaio sobre inércia social. In: **Novos Estudos**: CEBRAP, São Paulo, número 80, março de 2018, p. 71-88. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/produto/edicao-80/>. Acesso em: 23/09/2018.

_____. Estado Novo e Corporativismo. In: **LOCUS**, Revista de História. Juiz de Fora (UFJF), v.13, nº 02, 2007, p.109-118.

CARDOSO, Adalberto; PRÉTECEILLE, Edmond. Classes médias no Brasil: Do que se trata? Qual seu tamanho? Como vem mudando? In: **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 60, nº 04, out./dez. 2017, p. 977-1023. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/artigos/?id=1094>. Acesso em: 07/11/2019.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Diários da Presidência** (1999-2000). São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

_____. **Diários da Presidência** (1995-1996). São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

_____. Reforma do Estado. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7º Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, p.15-20.

_____. **Discurso de despedida do Senado Federal**: filosofia e diretrizes de governo. Brasília: Presidência da República; Secretaria de Comunicação Social, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/discurso-de-despedida-do-senado-federal-1994/view> Acesso em: 07/02/2018.

CARIELLO, Rafael. Peixe grande. O segredo do ajuste no Espírito Santo e a volubilidade política de Paulo Hartung. *In*: **Revista Piauí**, edição 152, p. 16-26, maio de 2019.

CARVALHO, Eneuton Dornellas Pessoa de. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – de 1930 a seus dias atuais. *In*: CARDOSO JR., José Celso (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9453. Acesso em: 30/10/2018.

CARVALHO, José Murilo. **A construção da ordem**: a elite política imperial. **Teatro de Sombras**: a política imperial. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARVALHO, Luiz Maklouf. **1988: segredos da constituinte**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2017.

CHALHOUB, Sidney. **Visões da liberdade**: uma história das últimas décadas da escravidão na corte. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CNI Defende lei da terceirização para proteger o trabalhador. **Agência CNI de notícias**. 2013. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/leis-e-normas/cni-defende-lei-da-terceirizacao-para-protetger-o-trabalhador/#>. Acesso em: 17/10/2019.

COSTA, Frederico Lustosa da. Bases teóricas e conceituais da reforma dos anos 1990: crítica do paradigma gerencialista. *In*: **Revista Brasileira de Administração Política**. Salvador, vol. 02, nº 02, p.79-103, outubro de 2009. Disponível em: <http://portalseer.ufba.br/index.php/rebap/article/view/15503>. Acesso em: 18/11/2019.

_____. Estado, Reforma do Estado e democracia no Brasil da Nova República. *In*: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.32, nº 04, 1998, p. 71-82.

COSTA, Emília Viotti da. **Da monarquia à república**: momentos decisivos. 9º ed. São Paulo: Editora UNESP, 2010a.

_____. **Da colônia à Senzala**. 5º ed. São Paulo: Editora UNESP, 2010b.

COSTA, Lúcia Cortes da. Classes médias e as desigualdades sociais no Brasil. *In*: BARTELT, Dawid Danilo (Org.). **A “nova classe média” no Brasil como conceito e projeto político**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, 2013, p.43-54. Disponível em: <https://br.boell.org/sites/default/files/ncmlivrohbs.pdf>. Acesso em: 20/09/2019.

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. **Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia**. São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNESP, UNICAMP e PUC-SP, 2007.

CUNHA, Manuela Carneiro. **Negros, estrangeiros: os escravos libertos e sua volta à África**. 2º Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

CUT (Central Única dos Trabalhadores). **Terceirização e desenvolvimento: uma conta que não fecha**. São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 2014. Disponível em: <https://www.cut.org.br/acao/dossie-terceirizacao-e-desenvolvimento-uma-conta-que-nao-fecha-7974>. Acesso em: 14/07/2017.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DILMA diz ser contra ampliação da terceirização e que garantirá direitos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 de abril de 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/04/1623103-dilma-diz-ser-contr-a-ampliacao-da-terceirizacao-e-que-garantira-direitos.shtml>. Acesso em: 23/10/2019.

DOMINGUES, Petrônio. Decifrando os segredos internos: a transição do trabalho escravo para o livre no Brasil. In: **Revista Iberoamericana**, V. 08, nº 31, 2008, p.197-205. Disponível em: <https://journals.iai.spk-berlin.de/index.php/iberoamericana/article/view/1334/980>. Acesso em: 09/09/2019.

DRUCK, Graça *et al.* A terceirização no serviço público: particularidades e implicações. In: CAMPOS, André Gambier (Org.). **A terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate**. Brasília: IPEA, 2018, p. 113-141. Disponível: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8709>. Acesso: 02/11/2019.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Vitor. A epidemia da terceirização e a responsabilidade do STF. In: **Revista TST**, Brasília, vol. 80, nº 03, p.106-125, julho/setembro 2014. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/71131>. Acesso em: 30/05/2018.

DRUCK, Graça; FRANCO, Tânia. A precarização do trabalho no Brasil: um estudo da evolução da terceirização no Brasil e na indústria da Bahia na última década. In: **Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo**. Ano 12, nº 19, 2007, p. 97 -119. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/3154>. Acesso em: 07/02/2020.

DURKHEIM, Émile. **Lições de Sociologia**. 2º ed. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

EICHENGREEN, Barry. **A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional**. 2º ed. São Paulo: Editora 34, 2012.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro**. 3º ed. São Paulo: Globo, 2001a.

_____. **Machado de Assis: a pirâmide e o trapézio**. 4º ed. São Paulo: Globo, 2001b.

FAUSTO, Boris. **Trabalho urbano e conflito social: 1890-1920**. 2º ed. São Paulo: Companhia das letras, 2016.

_____. **A Revolução de 1930**. Historiografia e história. 16ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes** (volume I). 5º ed. São Paulo: Editora Globo, 2008.

FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo); CIESP (Centro das Indústrias do Estado de São Paulo). **Nota técnica: terceirização**. Abril de 2015. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/nota-tecnica-terceirizacao/>. Acesso em: 29/10/2019.

FILHO, Gilberto Guerzoni. Diagnóstico e perspectivas da política de recursos humanos na administração pública brasileira. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 44, nº 175, p.269-298, julho-setembro, 2007. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496907>. Acesso em: 25/09/2019.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. **Homens livres na ordem escravocrata**. 4º Ed. São Paulo: Editora UNESP, 1997.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 34º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

_____. Machado de Assis: contexto histórico. In: **O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil**. 2º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999, p.103-109.

GIAMBIAGI, Fábio. A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público? **Texto para discussão 1169**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

GOFFMAN, Erving. **Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. 4º ed. Rio de Janeiro: LTC, 1988.

GOMES, Angela de Castro. **A invenção do trabalhismo**. 3º ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

GRAHAM, Richard. **Clientelismo e política no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Introdução ao estudo da filosofia. A filosofia de Benedetto Croce. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. (Volume1).

GUIMARÃES, Nadya Araujo. Flexibilizando o flexível: mercado de intermediação e procura de trabalho em São Paulo. In: GUIMARÃES, Nadya Araujo; HIRATA, Helena; SUGITA, Kurumi (Org.). **Trabalho flexível, empregos precários?** Uma comparação Brasil, França, Japão. São Paulo: EDUSP, 2009, p.271-312.

HABERMAS, Jürgen. Depois da bancarrota. Uma entrevista. In: _____. **Sobre a constituição da Europa**. São Paulo: UNESP, 2012, p. 109-124.

HIRSCHMAN, Albert. **A retórica da intransigência**: perversidade, futilidade, ameaça. 2º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Ocupação no Setor Público Brasileiro: Tendências recentes e questões em aberto. In: **Comunicados do IPEA**, nº 110, 08 de setembro de 2011. (Secretaria de Assuntos Estratégicos). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10352 Acesso em: 19/11/2019.

JAGUARIBE, Hélio. **Alternativas do Brasil**. 3º Ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1990.

JUDT, Tony. **O mal ronda a terra**: um tratado sobre as insatisfações do presente. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

JUSTIÇA do Trabalho não deveria nem existir, diz deputado Rodrigo Maia. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 08 de março de 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/paywall/signup.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/03/1864822-justica-do-trabalho-nao-deveria-nem-existir-diz-deputado-rodri-go-maia.shtml> Acesso em: 16/10/2019.

KOWARICK, Lúcio. **Trabalho e Vadiagem**. A origem do trabalho livre no Brasil. 2º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIMA, Jacob Carlos. A terceirização e os trabalhadores: revisitando algumas questões. In: **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**, v.13, nº 01, 2010, p.17-26. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/cpst/article/view/25735>. Acesso em: 17/11/2018.

LISPECTOR, Clarice. **A paixão segundo G.H.** Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

LOPEZ, Felix; GUEDES, Erivelton. **Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017)**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. (Nota Técnica). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlasestado/>. Acesso em: 07/01/2020.

LOPREATO, Francisco Luiz C. **Texto para discussão 2039**. Aspecto da atuação estatal de FHC a Dilma. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

MAMIGONIAN, Beatriz G. **Africanos Livres**: a abolição do tráfico de escravos no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 9º ed. São Paulo: Contexto, 2015.

MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil**: uma visão geral. Brasília: ENAP, 1997.

_____. **Estado Capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. 2º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política: livro 1, vol. 1. 34º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

_____. **O capital**: crítica da economia política: livro 1, vol. 2. 28º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

_____. **O 18 de brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MEDEIROS, Marcelo; CASTRO, Fábio Ávila. A composição da renda no topo da distribuição: evolução no Brasil entre 2006 e 2012, a partir de informações do Imposto de Renda. In: **Economia e Sociedade**, Campinas, vol. 27, nº 02, maio-agosto de 2018, p. 577-605. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182018000200577&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 30/01/2020.

MENDES, Marcos. A política de pessoal do governo federal. In: SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto (Org.). **Finanças públicas**: Da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade. Rio de Janeiro: Record, 2016, p. 53-92

MICELI, Sergio. **Intelectuais à brasileira**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

MILLS, Wright C. **A nova classe média**. 3º ed. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1979.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO – MPT. **Nota Técnica nº 03**. Brasília: CONALIS/MPT, 2019a. Disponível em: <https://mpt.mp.br/pgt/areas-de-atuacao/conalis>. Acesso em: 23/11/2019.

_____. **Nota Técnica nº 01**. Brasília: CONAP/MPT, 2019b. Disponível em: <https://mpt.mp.br/pgt/noticias/notas-tecnicas>. Acesso em: 22/11/2019.

NABUCO, Joaquim. **Campanha abolicionista no Recife** (eleições de 1884). Brasília: Senado Federal, 2005. (Edições do Senado Federal, vol. 59). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1040>. Acesso em: 06/12/2019.

_____. **O abolicionismo**. São Paulo: Publifolha, 2000.

NERI, Marcelo. **A nova classe média**: o lado brilhante da base da pirâmide. São Paulo: Saraiva, 2011.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As desventuras do liberalismo**: Joaquim Nabuco, a monarquia e a república. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 3º ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: ENAP, 2003.

OECD – Organization for Economic Co-Operation and Development. **Government at a Glance 2015**, OECD Publishing, Paris, 2015. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en. Acesso em: 20/05/2018.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica da Razão Dualista/O ornitorrinco**. São Paulo: Editora Boitempo, 2003.

PAES, José Paulo. **Poesia completa**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Classes médias urbanas: formação, natureza e intervenção na vida política. In: **História geral da civilização brasileira**. O Brasil republicano, v.9: sociedade e instituições (1889-1930). 8ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. p. 13-45.

POCHMANN, Marcio. Terceirização e suas consequências no Brasil. In: **Le Monde Diplomatique Brasil**, ano 10, nº 118, maio de 2017, p.9-10.

_____. **Nova classe média?** O trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo, 2012.

PREFEITURA é maior empregador em 56% das cidades pequenas. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 16 de novembro de 2019. Mercado, A19. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/11/prefeitura-e-maior-empregador-em-56-das-cidades-pequenas.shtml>. Acesso em: 22/11/2019.

QUADROS, Waldir José de; GIMENEZ, Denis Maracci; ANTUNES, Davi José Nardy. Afinal, somos um país de classe média? Mercado de trabalho, renda e transformações sociais no Brasil dos anos 2000. In: BARTELT, Dawid Danilo (Org.). **A “nova classe média” no Brasil como conceito e projeto político**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, 2013, p.32-42. Disponível em: <https://br.boell.org/sites/default/files/ncmlivrohbs.pdf>. Acesso em: 20/09/2019.

REIS, João José. **Ganhadores: a greve negra de 1857 na Bahia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

RESENDE, André Lara. Estabilização e reforma, 1964-1967. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2º ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p.197-211.

REZENDE, Fernando. O Estado partido: comportamento das despesas públicas e da dinâmica socioeconômica na Nova República. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Org.). **A Reforma Esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. p.13-63.

REZENDE, Flávio da Cunha. Clinton e a reinvenção do governo federal: o *National Performance Review*. In: **Revista do Serviço Público**, ano 49, nº 1, Brasília: ENAP, janeiro-março de 1998, p. 91-138.

ROGRIGUES, Francisco Demétrius Monteiro; SANTOS, José Márcio dos; SILVA, Priscila de Souza. Perfil dos trabalhadores terceirizados no Brasil. In: **Revista da ABET**, vol.19, nº01, jan/jun de 2019, p.163-184. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/abet/article/view/44773>. Acesso em: 03/11/2020.

SAES, Décio. **Classe média e sistema político no Brasil**. São Paulo: T.A. Queiroz, 1984.

SCALON, Celi; SALATA, André. Uma nova classe média no Brasil na última década? O debate a partir da perspectiva sociológica. *In: Sociedade e Estado*, vol. 27, nº 02, maio-agosto 2012, p. 387-407. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/5658>. Acesso em: 23/11/2019.

SCHWARZ, Roberto. “As ideias fora do lugar” in: **Ao vencedor as batatas**: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro. 5º ed. São Paulo: Duas Cidades; Ed.34, 2000. p. 09-31.

SENNETT, Richard. **A corrosão do caráter**: as consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo. 18º ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2014.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Carta ao povo brasileiro**. 22 de junho de 2002. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>. Acesso em: 06/08/2018.

SINGER, André. **O lulismo em crise**: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SOUZA, Jessé. A invisibilidade da luta de classes ou a cegueira do economicismo. *In: BARTELT, Dawid Danilo (Org.). A “nova classe média” no Brasil como conceito e projeto político*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, 2013, p.55-68. Disponível em: <https://br.boell.org/sites/default/files/ncmlivrohbs.pdf>. Acesso em: 20/09/2019.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. **A desigualdade vista do topo**: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013. 2016. 377 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Brasília, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/22005>. Acesso em: 21/12/2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Acórdão Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 324)**. 30 de agosto de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341024987&ext=.pdf>. Acesso em: 23/10/2019.

STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado**. A crise adiada do capitalismo democrático. São Paulo: Boitempo, 2018.

_____. Citizens as customers: considerations on the new politics of consumption. *In: New Left Review*, nº76, pp. 27-47, jul.-ag., 2012. Disponível em: <https://newleftreview.org/II/76/wolfgang-streeck-citizens-as-customers>. Acesso em: 03/08/2018.

SUMMERHILL, William R. **Inglorious Revolution**: political institutions, sovereign debt, and financial underdevelopment in imperial Brazil. New Haven: Yale University Press, 2015.

THOMPSON, E. P. A economia moral da multidão inglesa no século XVIII. *In: Costumes em comum*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, p.150-202.

TOPIK, Steven. **A presença do Estado na economia política do Brasil de 1889 a 1930**. Rio de Janeiro: Editora Record, 1987.

TRIBE, KEITH. Cameralism and the science of government. *In: The Journal of Modern History*. V. 56, nº 02, june, 1984, p.263-284. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdfplus/10.1086/242667>. Acesso em: 04/02/2019.

VARGAS, Getúlio. **Discursos, Mensagens e Manifestos** (1930-1934). Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1935. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/getulio-vargas/vargas-discursos-mensagens-e-manifestos-1a-parte-1930-1934.pdf/view>. Acesso em: 21/03/2019.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. O Governo Provisório de 1930 e a Reforma Administrativa. *In: Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, nº 9 (4), p.05-68, out./dez. 1975.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

WERNECK, Rogério L.F. Alternância política, redistribuição e crescimento, 2003-2010. *In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). A ordem do progresso*: dois séculos de política econômica no Brasil. 2º ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p.357-381.